



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Polska perspektywa współpracy regionalnej w Europie Środkowo-Wschodniej w okresie pozimnowojennym

Author: Justyna Tomala-Wawrowska

Citation style: Tomala-Wawrowska Justyna. (2011). Polska perspektywa współpracy regionalnej w Europie Środkowo-Wschodniej w okresie pozimnowojennym. W: M. Stolarczyk (red.), "Stosunki Polski z sąsiadami w pierwszej dekadzie XXI wieku" (S. 249-284). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Justyna Tomala-Wawrowska

Polska perspektywa współpracy regionalnej w Europie Środkowo-Wschodniej w okresie pozimnowojennym

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie motywów oraz przejawów zaangażowania Polski we współpracę regionalną w Europie Środkowo-Wschodniej¹ w okresie następującym po zakończeniu zimnej wojny. Pod tym względem analizą objęte zostały trzy ugrupowania: Grupa Wyszehradzka, Rada Państw Morza Bałtyckiego oraz Inicjatywa Środkowo-europejska. W związku z powyższym, opracowanie podzielone zostało na dwie, wzajemnie uzupełniające się części. Pierwsza odnosi się do motywów, jakie legły u podstaw rozwijania tak zorganizowanej sąsiedzkiej współpracy do i po roku 2004 (traktując tę datę jako naturalną cezurę), druga skupia się na genezie, obszarach i przejawach aktywności wymienionych struktur z wiodącym zaakcentowaniem polskich inicjatyw w tym zakresie. Ze względu na przyjęte ujęcie badawcze poszczególne ugrupowania przedstawione zostały jedynie w wybranych aspektach ich funkcjonowania.

¹ Autorka zdecydowała się użyć terminu „Europa Środkowo-Wschodnia”, jednakże sporadyczne posługiwanie się innymi określeniami podyktowane jest powoływaniem się na konkretne materiały źródłowe.

Przyczyny i uwarunkowania współpracy regionalnej w Europie Środkowo-Wschodniej

Uwarunkowania współpracy w Europie Środkowo-Wschodniej do 2004 roku

Lata 1989—1991 okazały się przełomowe dla współczesnych stosunków międzynarodowych, czyli również dla geopolitycznego położenia państw Europy Środkowo-Wschodniej. W okresie tym dokonywały się procesy, które doprowadziły do zakończenia tzw. zimnej wojny, w wyniku czego zadecydowały (przynajmniej w formalnym wymiarze) o kresie podziału Europy, upadku komunizmu i załamaniu się radzieckiej dominacji nad środkowo-wschodnią częścią europejskiego kontynentu. Państwa leżące na tym obszarze stanęły wówczas wobec konieczności ponownego określenia swego miejsca w skomplikowanej mozaice stosunków międzynarodowych. Okazało się to zadaniem tym trudniejszym, że na początkowym etapie wielopłaszczyznowej transformacji znalazły się one w swoistej geopolitycznej próżni pomiędzy Zachodem a Wschodem². Następujący po tym okres miał więc służyć wypracowaniu spójnych koncepcji aktywności zewnętrznej, które z jednej strony stanowiłyby potwierdzenie niezależności tychże podmiotów, a z drugiej pozwoliłyby im osiągnąć zakładane strategiczne cele. Innymi słowy, należało znaleźć odpowiedź na pytanie: „co dalej”³.

² Po 1989 roku Polska stała się częścią strefy euroatlantyckiej, zróżnicowanej m.in. pod kątem poziomu bezpieczeństwa poszczególnych, składających się na nią grup państw. Szerzej na ten temat zob. m.in.: W. Malendowski: *Nowe uwarunkowania i cele polityki zagranicznej Polski po 1989 roku*, W: *Polska i jej sąsiedzi w latach dziewięćdziesiątych. Polityczne i ekonomiczne aspekty współpracy i integracji*. Red. B. Łomiński, M. Stolarczyk. Katowice 1998, s. 22. Być może najkrócej, a jednocześnie najdobitniej i najtrafniej geopolityczne położenie Polski wyraził Sławomir Mrozek, stwierdzając swego czasu, że to „kraj, który leży na wschód od Zachodu i na zachód od Wschodu”. Cyt. za: I. Pawlikowska: *Koncepcje bezpieczeństwa państw Europy Środkowej po 1989 roku*. Toruń 2006, s. 53. O wytworzeniu się i konsekwencjach „szarej strefy”, w jakiej znalazły się państwa Europy Środkowej zob. też: R. Zięba: *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje—struktury—funkcjonowanie*, Warszawa 1999, s. 235—236.

³ Pojawiały się wówczas różne, z perspektywy czasu często nawet utopijne koncepcje. Niemniej w ich ramach można za Erhardem Cziomerem wyróżnić pewne wspólnie dla ogółu państw Europy Środkowej i Wschodniej zasady i priorytety, choć o niejednakowej sile występowania. Wśród nich istotny był fakt wysunięcia na plan pierwszy kwestii suwerenności, niezawisłości, integralności terytorialnej, a także interesu narodowego, co w szczególnym natężeniu ujawniło się wśród tych państw, które w minionym okresie najściślej powiązane były ze Związkiem Radzieckim. Jednocześnie priorytet przyznany został orientacji prozachodniej i proeuropejskiej, co znajdowało swój praktyczny wyraz przede wszystkim przez dążenie do integracji z zachodnimi strukturami, choć także w tym przypadku potrzeba takowej afiliacji

Ogólnie rzecz ujmując, państwa Europy Środkowej (w ujęciu Janusza Świerkockiego to kraje należące do byłego RWPG oraz republiki nadbałtyckie) zorientowane były na realizację w prowadzonej przez siebie polityce zagranicznej dwóch obszarów działań — dążenia do zakotwiczenia się w zachodnich strukturach współpracy oraz budowania podstaw regionalnej kooperacji. Miało to docelowo prowadzić do odzyskania politycznej niezależności, a także ostatecznego ugruntowania podjętych wysiłków transformacji ustrojowej i zapewnienia bezpieczeństwa narodowego⁴. Być może jednak adekwatniejszym byłoby wskazanie zamiast dualizmu — triady obszarów działań składających się na polską aktywność na arenie międzynarodowej — jak uczynił to Jacek Gajewski, dokonując analizy tej kwestii w corocznych *exposé* ministra spraw zagranicznych. Wskazywał on na równoległe podejmowane wysiłki w kierunku integracji europejskiej i euroatlantyckiej, rozwoju stosunków bilateralnych zarówno na zachodnim, jak i na wschodnim odcinku, a także silnej orientacji na najbliższe geograficznie otoczenie wraz z działalnością regionalnych struktur współpracy⁵.

Pełna integracja z Zachodem, w jej instytucjonalnym wymiarze, okazała się jednak w praktyce trudna do osiągnięcia, przynajmniej w dającej się wówczas przewidzieć przyszłości. Państwa Europy Środkowo-Wschodniej były w tamtym okresie do tego procesu z oczywistych względów nieprzygotowane, a same deklaracje stanowić mogły, co najwyżej, niezbędne i pożądane, ale jednak tylko preludium do konkretnych, podejmowanych w ich następstwie działań. Brak gotowości do uczynienia decydującego kroku w tym kierunku widoczny był również w środowisku międzynarodowym. Symptomatyczna wydaje się pod tym względem postawa szczególnie dwóch państw — Rosji oraz Stanów Zjednoczonych. Te ostatnie z zadowoleniem przyjmowały zapoczątkowany proces transformacji w tej części Europy, niemniej jednak administracja ówczesnego prezydenta George'a H. Busha ostrożnie odnosiła się do kwestii udzielania tymże państwom oczekiwanej przez nie wymiernej pomocy materialnej oraz do popierania ich integracyjnych aspiracji. Niepewność co do losów zachodzą-

nie była jednakowa w skali całego regionu. Wyraźnie również zaznaczyło się dążenie niektórych państw tego obszaru do podjęcia współpracy dobrosąsiedzkiej i regionalnej, choć realizacja tego zamierzenia nie przebiegała bezproblemowo. Natomiast w szczególności państwa postjugosłowiańskie stanęły przed koniecznością uporania się z występującymi napięciami i konfliktami, które nie pozostawały bez wpływu na poziom bezpieczeństwa, zarówno w regionie, jak i na całym kontynencie europejskim. Zob. i tam też bardziej szczegółowo na ten temat: E. Cziomer: *Europa Środkowo-Wschodnia*. W: E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz: *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*. Warszawa 2006, s. 361.

⁴ Zob. J. Świerkocki: *Integracja środkowoeuropejska*, W: *Integracja europejska. Podręcznik akademicki*. Red. A. Marszałek. Warszawa 2004, s. 428.

⁵ Zob. J. Gajewski: *Regionalizm w polityce zagranicznej Polski 1989—2000*. W: *Polska polityka bezpieczeństwa 1989—2000*. Red. R. Kuźniar. Warszawa 2001, s. 241.

cej w Europie Środkowej transformacji ustrojowej kazała Waszyngtonowi oczekiwać, że procesowi integracji nadany zostanie najpierw kierunek zachodnioeuropejski, który dopiero później będzie poszerzony również o euroatlantycki. Dlatego też Stany Zjednoczone optowały za takim rozwiązaniem, które z jednej strony z KBWE uczyniłoby strefę wzrostu napięcia instytucjonalnych więzi pomiędzy Zachodem i niekomunistycznymi państwami tej części Europy, a z drugiej skutkowałoby wypracowaniem szerszego mechanizmu konsultacji z Sojuszem Północnoatlantyckim⁶. Rosja natomiast starała się powstrzymać „ucieczkę” państw Europy Środkowo-Wschodniej ze swej wyłącznej dotąd strefy wpływów, co stanowiło dla niej jeden z czynników, będący punktem odniesienia dla oceny integracyjnych aspiracji tej grupy państw.

Między innymi właśnie owe przytoczone czynniki miały zadecydować o tym, że droga do pełnego uczestnictwa w zachodnich strukturach znacznie się wydłuży. Tym samym powstała swoista luka w czasie, której wypełnieniu mogła służyć z wielu względów prostsza do realizacji współpraca o charakterze regionalnym i subregionalnym, której rozwój mógł zostać ujęty w kategoriach etapu pośredniego, następującego po okresie uprzednich podziałów, a jednocześnie poprzedzającego jedność całego kontynentu czy też wpisującego się w szerszy proces tworzenia jego nowej, demokratycznej i zintegrowanej odsłony⁷. W tym kontekście można mówić o interferencji dwóch wzajemnie wzmacniających się zjawisk. Z jednej bowiem strony powstały w środowisku międzynarodowym korzystne warunki do inicjowania wspomnianej formy kooperacji, a z drugiej dostrzegano potrzebę znalezienia środków zaradczych w odpowiedzi na wyzwania wynikające z nowych międzynarodowych uwarunkowań. Dlatego też jedną z charakterystycznych cech środowiska międzynarodowego w początkowym okresie transformacji był renesans rozmaitych koncepcji subregionalnych kooperacji, mających swe źródło w powiązaniach o charakterze historycznym (podłożem ich wykształcenia stał się m.in. czynnik geograficzny)⁸, a także próba wypracowania nowych. Tym samym, ustanowienie wielostronnej współ-

⁶ Zob. J. Stachura: *Miejsce Europy Środkowej w polityce amerykańskiej w epokę zimnowojennej*. „Studia Regionalne 2003”, T. 2 (7), s. 11–12.

⁷ Zob. G. Bernatowicz: *Nowy europejski regionalizm*. „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3, s. 30; R. Zięba: „Nowy regionalizm” w Europie a Polska. „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 1–2, s. 27. Szerzej na temat motywów i przesłanek współpracy subregionalnej zob. R. Zięba: *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego...*, s. 235–239.

⁸ Zob. G. Bernatowicz: *Nowy europejski regionalizm...*, s. 29; S. Parzymies: *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945–2004*. Warszawa 2004, s. 176–177; R. Zięba: *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego...*, s. 236; na ten temat zob. też m.in.: E. Cziomer: *Europa Środkowo-Wschodnia...*, s. 363; I. Pawlikowska: *Koncepcje bezpieczeństwa...*; A. Orzelska: *Współpraca regionalna w Europie Środkowej i Wschodniej w latach 1990–2000*. „Studia Polityczne” 2002, nr 13, s. 281–283.

pracy na poziomie regionalnym, zyskujące miano „nowego regionalizmu” — jak ujmuje się to w literaturze przedmiotu — stało się wręcz specyficzną cechą Europy Środkowej po 1989 roku⁹. Zbigniew Krużyński w odniesieniu do współpracy regionalnej i transgranicznej nie wahał się wręcz użyć określenia „fenomen minionej dekady”, który to z czasem przeobraził się w skuteczny instrument nie tylko polityki zagranicznej, ale również polityki integracyjnej w odniesieniu do jej europejskiego wymiaru¹⁰. Dokonując oceny owego regionalnego współdziałania z perspektywy minionych lat, trudno się z tym stwierdzeniem nie zgodzić. Sytuacja po zimnej wojnie sprzyjała wypracowywaniu nowej formy współdziałania, która w zamierzeniach leżących u jej podstaw miała wносить wkład w jedność, stabilizację i bezpieczeństwo cierpiącego z powodu odgórnie narzuconych podziałów kontynentu europejskiego¹¹. Konieczne było przeto opracowanie zapewniającego osiągnięcie tychże celów odpowiedniego modelu regionalnej współpracy. Dlatego wskazane stało się przyjęcie takich jej zasad, które pozwoliłyby na wyeliminowanie dominacji jednych państw nad innymi oraz sprzecznych interesów, przy równoczesnym zapewnieniu zachowania tożsamości narodowej każdego z uczestniczących w takowej współpracy partnerów¹².

Pomimo indywidualnego charakteru decyzji poszczególnych państw o przystąpieniu do regionalnej współpracy w skali całego regionu można jednak wskazać pewne jej ogólne i wspólne determinanty. Grażyna Bernatowicz zaliczyła do nich¹³: problemy przekraczające swą skalą możliwości pojedynczych państw, przy jednoczesnym przeświadczeniu, że współpraca regionalna mogłaby okazać się pomocna w ich rozwiązaniu; świadomość trudności towarzyszących transformacji ustrojowej oraz zagrożeń wynikających z ujawnienia się, znajdujących się dotąd w stanie uśpienia, konfliktów o podłożu narodowościowym i etnicznym; potrzebę powrotu do zerwanych przez powojenną sytuację międzynarodową historycznych więzów; strach przed destabilizacją oraz poczucie funkcjonowania w próżni bezpieczeństwa; względy natury ekonomicznej skłaniające do zastąpienia nieistniejących już powiązań gospodarczych nowymi; wzrost poczucia tożsamości nie tylko europejskiej, ale również środkowoeuropejskiej; obawę przed domina-

⁹ Zob. J. Gajewski: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej*. W: *Polityka zagraniczna RP 1989—2002*. Red. R. Kuźniar, K. Szczepanik. Warszawa 2002, s. 297. Szerzej na temat tego zjawiska zob. B. Osadnik: *Nowy regionalizm w polskiej polityce zagranicznej (uwagi teoretyczne)*. W: *Polska i jej sąsiedzi w latach dziewięćdziesiątych...*, s. 54—62.

¹⁰ Zob. Z. Krużyński: *Współpraca regionalna i transgraniczna*. W: „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2001”. Warszawa 2002, s. 129.

¹¹ Zob. S. Parzymies: *Stosunki międzynarodowe...*, s. 176—177.

¹² Zob. G. Bernatowicz: *Nowy europejski regionalizm...*, s. 29.

¹³ Zob. ibidem, s. 32—33.

cją jednego państwa nad innymi (w szczególności troska taka formułowana była w odniesieniu do zjednoczonych Niemiec oraz Rosji, a więc dwóch państw, które tradycyjnie przejawiały ekspansjonistyczne tendencje w stosunku do Europy Środkowej¹⁴); dążenie poszczególnych państw do wzmocnienia własnej pozycji w regionie; uznawanie współpracy regionalnej jako elementu stabilizacji; postrzeganie współdziałania jako wstępnego, a jednocześnie niezbędnego warunku szerszej współpracy i integracji w Europie.

Polska od początku przemian ustrojowych bardzo aktywnie angażowała się we współpracę regionalną, umieszczając ją wysoko na liście priorytetów prowadzonej polityki zagranicznej. W 1990 roku ówczesny minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski tak to ujmował: „Istotnym uzupełnieniem dualizmu Europa—potężni sąsiedzi jest nasza polityka nowych powiązań regionalnych. [...] interesuje nas powiązanie nowe, przyszłe — w szczególności integracja w trójkącie Czechosłowacja—Polska—Węgry; również interesuje nas dalszy kierunek południowy (obok Węgier, Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej — także Austria, Jugosławia i Włochy) oraz bardzo istotny dla nas kierunek bałtycki; myślę tu o organizowanej przez nas i Szwecję konferencji państw położonych nad Bałtykiem”¹⁵. Nasze zaangażowanie na tej niwie wykraczało jednak poza słowne deklaracje, znajdując swoje namacalne potwierdzenie w zapisach dokumentów programowych polskiej polityki zagranicznej. Wśród motywów skłaniających Polskę do bycia zarówno inicjatorem, jak i czynnym uczestnikiem poszczególnych struktur współpracy, w ich regionalnym wymiarze, można wskazać (ponownie za Jackiem Gajewskim) pewne specyficzne uwarunkowania, takie jak to, że Europa Środkowa niezmiennie stanowi pole bezpieczeństwa Polski. W wyniku przemian zapoczątkowanych w 1989 roku zasadniczej zmianie uległ układ państw z Polską bezpośrednio sąsiadujących, spośród których przez długi czas jedynie Niemcy mogły poszczycić się ustabilizowaną demokracją i efektywnie funkcjonującą gospodarką, przy jednoczesnym posiadaniu statusu państwa członkowskiego zachodnich struktur współpracy. Poza tym Polska w przeszłości niejednokrotnie podejmowała próby inicjowania wielostronnej współpracy w Europie Środkowej. Wreszcie w grę wchodził także czynnik idealistyczny czy też świadomościowy, czerpiący z debat opozycji antykomunistycznej i emigracji politycznej przed 1989 rokiem — nowa sytuacja geopolityczna uczyniła bowiem wcześniej nierealne projekty teraz możliwymi do realizacji. W tym kontekście szczególnego znaczenia dla polskiego stanowiska w tej kwestii nabierały wypowiedzi Zbigniewa Brzezińskiego¹⁶.

¹⁴ Zob. też: R. Zięba: *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego...*, s. 238.

¹⁵ *Exposé* z 26 kwietnia 1990 roku. Cyt. za: J. Gajewski: *Regionalizm w polityce bezpieczeństwa Polski...*, s. 241—242.

¹⁶ Zob. ibidem, s. 235—237; Idem: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej...*, s. 297—298.

Należy jeszcze wspomnieć o dodatkowych bodźcach: jednym o charakterze zewnętrznym, drugim — wewnętrznym. Niewątpliwie wśród pozytywnych impulsów rozwoju nowego regionalizmu znalazła się pełna aprobaty postawa zachodnich partnerów, a w szczególności Wspólnoty Europejskiej i USA, które upatrywały w nim dla siebie wymiernych korzyści w postaci stabilizacji sytuacji politycznej i gospodarczej w regionie. Współpracę tę postrzegały również jako swoisty etap przygotowawczy na drodze do podjęcia w przyszłości przez te państwa współpracy w szerszych międzynarodowych strukturach¹⁷. Dla zachodnich państw sukces tworzonych regionalnych struktur kooperacji był swego rodzaju miernikiem pozwalającym ocenić, na ile uczestniczące w nich państwa są przygotowane do bardziej zaawansowanej współpracy w gronie poszerzonym o państwa spoza ich bezpośredniego sąsiedztwa. Działając na poziomie regionalnym nabierały one wszak niezbędnego doświadczenia, a także uwiarygodniały i umacniały swą pozycję na arenie międzynarodowej. Drugim czynnikiem generowanym na poziomie państw uczestniczących w regionalnych strukturach współpracy było dążenie do solidarnego osiągnięcia wspólnych czy też przynajmniej zbliżonych celów. Wszystkie bowiem kraje regionu znajdowały się w podobnej sytuacji, a w zawiązku z tym stały przed porównywalnymi wyzwaniami, które wydawały się prostsze i szybsze do osiągnięcia dzięki współpracy, niż w wyniku prowadzenia indywidualnych działań. Niestety, często praktyka w tym względzie okazywała się odmienna, a deklarowaną wspólnotę interesów zastępowała, bardziej lub mniej otwarta, wzajemna rywalizacja. Szczególnie widoczne stało się to na etapie negocjacji akcesyjnych poprzedzających pierwsze w XXI wieku rozszerzenie Unii Europejskiej.

Oprócz czynników pozytywnie wpływających na pogłębianie regionalnej i subregionalnej współpracy uwidocznili należy również zjawiska utrudniające takowe działania. Warte odnotowania w tym kontekście były zwłaszcza uwarunkowania ekonomiczne wynikające przede wszystkim z zerwania dawnych powiązań i trudności w nawiązaniu nowych. Początek przeobrażeń politycznych i gospodarczych wywarł bowiem silny wpływ na potencjał poszczególnych państw regionu oraz na preferowany przez nie kierunek współpracy gospodarczej. W porównaniu z wcześniejszymi latami w handlu zarówno towarami, jak i usługami pomiędzy Polską, Węgry i Czechosłowacją odnotowano spadek obrotów, któremu w pierwszym przypadku towarzyszyło pogorszenie się ich struktury jakościowej. Spadła równocześnie intensywność kontaktów politycznych, jak i współpracy w wielu istotnych dziedzinach. Równolegle jednak szybkiemu

¹⁷ Zob. J. Świerkocki: *Integracja środkowoeuropejska...*, s. 429; zob. też: R. Zięba: *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego...*, s. 237—238.

i znacznemu wzrostowi uległy obroty handlowe z państwami zachodniej Europy¹⁸. Także przejęta po minionym okresie zbliżona struktura gospodarek byłych państw RWPG w nowych uwarunkowaniach okazała się w większym stopniu przeszkodą w ponownym nawiązaniu współpracy niż czynnikiem o charakterze integrującym. Ponadto ujawnienie znacznego zapóźnienia gospodarczego państw byłego bloku komunistycznego sprawiło, że pod względem ekonomicznym nie były one dla siebie atrakcyjnymi partnerami. Co więcej, brak posiadanego kapitału czynił z nich rywali w walce o pozyskiwanie zagranicznych inwestycji¹⁹.

Istotną rolę odegrały także czynniki, które można określić jako historyczno-polityczne. Sąsiedzka współpraca i integracja w nowych uwarunkowaniach były w zasadzie rzeczami bezdyskusyjnymi, ale na osłabienie odczuwania potrzeby takich kontaktów wpływała reorientacja w polityce zagranicznej państw Europy Środkowo-Wschodniej w stronę WE oraz uprzedzenia wyniesione z minionego okresu²⁰. Ponadto postawę poszczególnych państw zaczęła w coraz większym stopniu cechować podejrzliwość co do prawdziwych intencji i motywów pozostałych partnerów. W tym przypadku uwarunkowania historyczne nałożyły się na ówczesne wysiłki zmierzające do zakotwiczenia się w zachodnich strukturach współpracy i związaną z tym rywalizację²¹.

Jacek Gajewski zwracał uwagę na dostrzeganie przez Polskę czynników utrudniających wzajemną współpracę, dzieląc je na subiektywne oraz obiektywne i zaliczając do tej pierwszej grupy osobiste postawy przywódców niektórych państw w regionie i dokonywaną przez nich ewaluację faktycznych potrzeb, interesów, tudzież potencjału państwa, na którego czele stoją. Czynniki o charakterze obiektywnym wynikały z kolei, w tym ujęciu, z nietolerancji i nacjonalizmu w regionie²². Kolejne negatywne okoliczności miały źródło w braku stabilności, a ich przejawem było ujawnianie się skrywanych dotąd konfliktów i napięć, co w sposób szczególnie uwidocznione zostało na Bałkanach, skutkując obniżeniem poziomu bezpieczeństwa, zarówno najbliższego otoczenia, jak i, pośrednio, całego kontynentu. Ponadto procesy te odcisnęły negatywne piętno na percepcji regionu w międzynarodowym środowisku, które było skłonne uważać ten rejon świata za potencjalnie niestabilny i nieprzewidywalny. Taka opinia o regionie pojawiła się m.in. w Stanach Zjednoczonych²³.

¹⁸ Zob. Z.M. Doliwa-Klepacki: *Integracja europejska. Łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy*. Białystok 2005, s. 807.

¹⁹ Zob. J. Świerkocki: *Integracja środkowoeuropejska...*, s. 429.

²⁰ Zob. Z.M. Doliwa-Klepacki: *Integracja europejska...*, s. 807.

²¹ Zob. J. Świerkocki: *Integracja środkowoeuropejska...*, s. 430.

²² Zob. J. Gajewski: *Regionalizm w polityce bezpieczeństwa Polski...*, s. 242.

²³ Zob. J. Stachura: *Miejsce Europy Środkowej...*, s. 20.

Nie bez znaczenia dla rozwoju współpracy regionalnej w Europie Środkowo-Wschodniej okazała się również zasygnalizowana wcześniej postawa Rosji oraz państw zachodnich. Rosja zajmowała bowiem ostrożne stanowisko w sprawie tworzenia i rozwijania subregionalnych struktur współpracy, w których zabrakłoby dla niej miejsca. Czując się poza nawiasem i w coraz bardziej namacalny sposób obserwując utratę swych wpływów, wyraźnie oponowała przed ściślejszym integrowaniem się państw Europy Środkowej. W 1991 roku ówczesny wiceminister spraw zagranicznych Julij Kwiecinski mówił: „Europejczycy zbyt pośpiesznie wsiadają na małe stateczki, podczas gdy wszyscy powinni wejść na pokład naszego wielkiego europejskiego statku”²⁴. Jednakże nawet przeciwstawne stanowisko państw zachodnich, które nie tylko aprobowaly, ale wręcz otwarcie wspierały rozwijanie kooperacji w ramach najbliższego otoczenia, mogło przynieść efekt odwrotny od zamierzonego. Interpretowano je bowiem jako próbę zmierzającą do znacznego odsunięcia w czasie integracji z Zachodem państw Europy Środkowo-Wschodniej, dla których regionalne struktury współpracy miały stanowić rodzaj swoistej poczekalni czy też przyczyniać się do tworzenia geostrategicznej szarej strefy²⁵.

Przyczyny i uwarunkowania współpracy w Europie Środkowo-Wschodniej po 2004 roku

Z perspektywy minionych lat można stwierdzić — zgodnie ze słowami Jacka Gajewskiego — że polska aktywność w środkowoeuropejskim regionie stała się „wizytówką polskiej polityki zagranicznej po 1989 roku”²⁶, co bynajmniej nie oznacza, że podejmowana na jego obszarze współpraca przebiegała i przebiega bezproblemowo. Wskazać można przynajmniej kilka jej przełomowych momentów, z których zapewne najważniejszy jak dotąd miał miejsce w pierwszych latach XXI wieku, kiedy to UE przesunęła swe granice na wschód. Spowodowało to znaczące zróżnicowanie poszczególnych państw regionu pod względem statusu na arenie międzynarodowej, gdy jedne uczestniczyły w procesie integracyjnym (włączając w to również jego transatlantycki wymiar), a inne pozostały w dalszym ciągu poza jego zasięgiem. Już chronologicznie wcześniejszy proces negocjacji akcesyjnych zaostriżył dawne podziały oraz unaoczniał nowe, negatywnie rzutujące, zarówno na możliwość harmonijnego kon-

²⁴ „Le Monde” 1991, le 5—6 mai, cyt. za: S. Parzymies: *Stosunki międzynarodowe...*, s. 177.

²⁵ Zob. J. Świerkocki: *Integracja środkowoeuropejska...*, s. 430; I. Pawlikowska: *Koncepcje bezpieczeństwa...*, s. 54.

²⁶ J. Gajewski: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej...*, s. 312.

tynuowania współpracy, jak i na szersze zagadnienie, jakim jest jedność w skali regionu. Oprócz samego rozszerzenia UE, wraz z wynikającymi z tego implikacjami, występowały dodatkowe czynniki silnie oddziałujące w tamtym okresie na sytuację Europy Środkowej, do których można zaliczyć pojawiające się napięcia w stosunkach transatlantyckich, tzw. kwestię iracką oraz proces wewnętrznych przeobrażeń UE²⁷. Stosunki transatlantyckie, od dłuższego czasu podlegające okresowym fluktuacjom, w tamtym czasie narażone zostały na dodatkowe wstrząsy w postaci kontrowersji narastających wokół inspirowanej przez Stany Zjednoczone interwencji zbrojnej w Iraku. Jedność Europy Środkowej została poddana próbie również na tle kondycji Unii Europejskiej, a konkretnie dwóch dokonujących się równolegle w jej łonie procesów: akcesji nowych państw oraz ich uczestnictwa w kolejnych etapach ewolucji tej europejskiej struktury. Oba te przypadki nader często zdawały się obnażać różnice interesów poszczególnych stron, zadając kłam twierdzeniom o wzajemnym i solidarnym popieraniu swych dążeń przez kandydujące państwa. Często bowiem okazywało się w praktyce, że poszczególne kraje, wbrew wcześniejszym ustaleniom i czynionym w tym względzie deklaracjom, podejmowały jawną wręcz rywalizację pomiędzy sobą. Wyciągając wnioski z przeszłości, trudno było zatem oczekiwać, aby już w ramach UE sytuacja ta mogła ulec zasadniczej zmianie. Z tego też powodu często uznawana była za zły prognostyk. Być może jednak idealistyczne założenia od początku były błędne, gdyż w obliczu osiągnięcia podstawowych celów taki rozwój wypadków mógł okazać się niczym innym, jak tylko nieuchronną koleją rzeczy. Gdy wschodnie rozszerzenie UE stało się faktem, w pełni uprawnione było przekonanie, że występujące pomiędzy państwami regionu różnice zostaną spotęgowane. Najpierw negatywnym miernikiem jedności środkowoeuropejskiej była kwestia Konstytucji dla Europy, teraz miały się nimi stać zawierane doraźnie wewnętrzne koalicje, stosunki zewnętrzne UE oraz istniejące w obrębie Unii nieformalne podgrupy państw²⁸. Tymczasem współdziałanie czy wręcz solidarna postawa nowych członków UE jest niezbędna w obliczu przykładów odmiennego traktowania w ramach Wspólnoty „starych” i „nowych” państw członkowskich²⁹.

Rok 2004 w bardzo wyraźny, wręcz symboliczny sposób zamykał dotychczasowy etap współpracy regionalnej, co naturalnie zrodziło pytania o jej przyszłość. W toku debaty na ten temat możliwe stało się wyodręb-

²⁷ Zob. *Europa Środkowa — rok przełomów*. W: „Rocznik Strategiczny 2003/2004”. Warszawa 2005, s. 237.

²⁸ Zob. R. Kuźniar: *Środowisko międzynarodowe Polski A.D. 2004, czyli geopolityczna rewolucja w regionie*. W: „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2005”. Warszawa 2006, s. 32.

²⁹ Zob. *Europa Środkowa — rok przełomów...*, s. 247.

nienie przynajmniej dwóch przeciwstawnych stanowisk. Pierwsze z nich zakładało konieczność poddania regionalnej kooperacji niezbędnej zmianie jakościowej, która bynajmniej nie zakładałaby jej końca, lecz przeciwnie — stanowiłaby nowy początek. Inni (można polemizować czy mniej optymistycznie czy też bardziej realistycznie) zapowiadali jej nieunikniony kres, postrzegając rozszerzenie UE jako początek końca. Przedwczesne jednak przekreślanie możliwości dalszego współdziałania może okazać się zasadniczym błędem. Oczywiście jest, że aby przetrwać, wszystkie ugrupowania muszą przejść nieuniknioną transformację, tym głębszą, im bardziej sformalizowana była wcześniej prowadzona w ich ramach współpraca. Tym samym rozszerzenie grupy państw członkowskich UE i NATO wymogło poszukiwania przez regionalne struktury współpracy nowych priorytetów, kierunków oraz sposobów ich funkcjonowania³⁰ uwzględniających zaistniałe zmiany. Często oznaczało to wymóg przedstawienia nowej formuły działań, czemu jednak towarzyszyło, co znamienne, dostrzeganie potrzeby podtrzymywania wielostronnej współpracy w ramach wypracowanych wcześniej form. Należy zauważyć, że w strukturach UE nigdy nie było tradycji funkcjonowania zorganizowanych struktur subregionalnych, swoistych formalnych podgrup (wyjątek stanowi Beneluks oraz współpraca nordycka, jednakże chronologicznie wyprzedzały one powstanie WE)³¹, toteż ugrupowania zmuszone były do wkroczenia na ścieżkę poszukiwania dla siebie pewnego rodzaju niszy, którą mogłyby teraz zagospodarować.

Choć nie zawsze środkowoeuropejskie państwa postępowały wobec siebie lojalnie, to jednak Polska niezmiennie wyrażała wolę dalszego pełnienia funkcji przywódcy w ich gronie, a także zachowania ciągłości istnienia subregionalnych form współpracy już po akcesji do UE³². Należy przy tym zaznaczyć, że polskie dążenie do przyjęcia w regionie roli lidera raczej nie znajdowało uznania ze strony sąsiadów, co stawało się często przedmiotem wzajemnych sporów i animozji i osłabiało tym samym solidarne współdziałanie na arenie międzynarodowej. Nie oznacza to, że wspólne inicjatywy nie były podejmowane, niemniej były one raczej wyrazem taktyki niż strategii, a rzadko kiedy — przekonani. Jednakże polska postawa w przedstawionych kwestiach nie stanowi nowego elementu naszej polityki zagranicznej, lecz jest naturalną konsekwencją wcześniej dokonanych wyborów.

³⁰ Zob. ibidem, s. 242.

³¹ Zob. J. Gajewski: *Polityka Polski wobec regionu środkowoeuropejskiego*. „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2005”. Warszawa 2006, s. 157—158; R. Kuźniar: *Środowisko międzynarodowe Polski A.D. 2004...*, s. 32.

³² Zob. R. Zięba: *Polska polityka zagraniczna — U.S. first, lecz także więcej Europy*. „Rocznik Strategiczny 2004/2005”. Warszawa 2006, s. 377.

Potrzebę wzrostu aktywności polskich działań w ramach poszczególnych struktur regionalnego współdziałania podkreślał kilka lat temu były minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz, rozwijając tę myśl w jednym z artykułów prasowych: „Wyzwaniem dla Polski jest udział we wspólnej dyskusji nad nową wizją stosunków w naszym regionie. Wizja poszerzenia UE integrowała Europę Środkową. Sam termin »Europa Środkowa« stał się politycznym projektem, którego celem było zniszczenie podziału jałtańskiego, wyrwanie się państw tego regionu spod wpływów Rosji i zwrócenie ku Zachodowi. Ten projekt polityczny zaowocował mechanizmami i platformami współpracy regionalnej. Udaną koncepcją — przy wszystkich jej słabościach — okazała się Grupa Wyszehradzka. Dziś jednak, po przyjęciu Polski, Czech, Słowacji i Węgier do NATO i UE, wielu polityków twierdzi, że teraz każde państwo może pójść własną drogą. To wszakże rodzi groźbę dekompozycji Europy Środkowej. Dlatego kwestia tożsamości tego regionu powinna być postrzegana, zwłaszcza w Warszawie, w kategoriach wyzwania strategicznego”³³. O wadze, z jaką Polska traktuje podtrzymywanie i rozwijanie regionalnej kooperacji, świadczą również słowa byłego premiera Marka Belki: „Polska przywiązuje i przywiązywać będzie duże znaczenie do współpracy w ramach struktur regionalnych. Uważamy, że będą one funkcjonować po rozszerzeniu UE i NATO o kolejne państwa regionu i będą nadal stanowić ważne płaszczyzny współdziałania państw regionu”³⁴.

Analizując kwestię zaangażowania Polski w środkowoeuropejskich strukturach współpracy w rok po pierwszym wschodnim rozszerzeniu UE, Jacek Gajewski wskazał na trzy podstawowe cele, jakie nasze państwo uznało w tym względzie za priorytetowe³⁵: określenie koncepcji działania tych struktur po 2004 roku; wzrost zaangażowania w działania na rzecz wzmocnienia roli regionu w europejskiej polityce; a także większą aktywność wobec Europy Wschodniej. W jego ocenie w największym stopniu cele te udało się osiągnąć w ramach Grupy Wyszehradzkiej oraz Rady Państw Morza Bałtyckiego.

Nie ulega wątpliwości, że przystąpienie państw Europy Środkowej do Unii Europejskiej zmieniło ich wzajemne relacje, choć stopień owych zmian i ich wpływ na ogólną sytuację w regionie, w tym na prowadzoną w jego ramach

³³ W. Cimoszewicz: *Polska w zamęcie Świata*. „Gazeta Wyborcza” z 12 czerwca 2004, cyt. za: J. Gajewski: *Polityka Polski wobec regionu...*, s. 144.

³⁴ Wystąpienie Marka Belki, Prezesa Rady Ministrów RP na sesji plenarnej spotkania szefów rządów państw-członków Inicjatywy Środkowoeuropejskiej (ISE), 26 listopada 2004 roku, Portoroż (Słowenia). Źródło: http://www.premier.gov.pl/archiwum/4756_12743.htm (dostęp: 29 stycznia 2008).

³⁵ Zob. J. Gajewski: *Polityka regionalna Polski*, W: „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2006”. Warszawa 2007, s. 185.

sformalizowaną współpracę, będzie można ocenić dopiero z dalszej perspektywy. Niemniej już teraz można uchwycić pewne tendencje i wysunąć na ich podstawie ostrożne wnioski dotyczące przyszłości.

Wybrane struktury współpracy regionalnej z udziałem Polski

Realizowane na obszarze Europy Środkowej projekty sformalizowanej współpracy najczęściej nie przybierały form typowych dla organizacji międzynarodowych, pozostając regionalnymi ugrupowaniami o wyraźnie luźnej strukturze, przyczyniającymi się, przez swą działalność, do kształtowania korzystnej atmosfery w swym bliższym (regionalnym) i dalszym (europejskim) otoczeniu, pokonywania historycznych zaszłości oraz tworzenia nowych więzi w takich dziedzinach, jak: polityka, gospodarka, kultura czy sprawy społeczne. Jednocześnie niektóre struktury przewidują realizację współpracy także w obszarze obronności i bezpieczeństwa³⁶. Wśród ogólnych celów determinujących ich działalność można wyróżnić trzy główne rodzaje aktywności zorientowane na zapewnienie bezpieczeństwa w Europie: wzajemna wymiana informacji w bieżących sprawach wraz z odbywaniem politycznych konsultacji, współpraca sektorowa na poziomie subregionów, a także podejmowanie wspólnych inicjatyw oraz występowanie na arenie organizacji międzynarodowych³⁷. Przedstawione w dalszej części ugrupowania regionalne odegrały istotną rolę w procesie transformacji tej części europejskiego kontynentu, trwale wpisując się w polityczny krajobraz środkowoeuropejski.

Grupa Wyszehradzka

Geneza

Grupa Wyszehradzka³⁸ stała się na arenie międzynarodowej synonimem rozwijanej na obszarze Europy Środkowej nowej formy współpracy³⁹ pomiędzy sąsiadującymi państwami. Choć działalność Grupy datowana jest for-

³⁶ Zob. J. Gajewski: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej...*, s. 297.

³⁷ Zob. R. Zięba: *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego...*, s. 258—276; J. Gajewski: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej...*, s. 297.

³⁸ Początkowo określana nazwą Trójkąt Wyszehradzki z uwagi na trójstronny charakter współpracy Polski, Czechosłowacji oraz Węgier.

³⁹ Zob. J. Gajewski: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej...*, s. 298.

malnie na rok 1991, to jednak swymi korzeniami sięga okresu wcześniejszego — przed 1989 rokiem — gdy współdziałały z sobą organizacje dysydenckie w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech⁴⁰. Jednak dopiero demokratyczne przemiany przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku umożliwiły realizację niektórych wcześniej wysuwanych w tym względzie postulatów. Pierwsze spotkanie o charakterze konsultacyjnym przedstawicieli Polski, Czechosłowacji i Węgier miało miejsce na początku kwietnia 1990 roku. Trudno je poddać jednoznacznej ocenie. Z jednej strony można je uznać za sukces, choć być może w większym stopniu państw zachodnich niż jego bezpośrednich uczestników. Spotkanie to bowiem wpisywało się poniekąd w formułowane przez Zachód, a pierwotne w stosunku do integracji Polski, Czechosłowacji i Węgier z zachodnimi strukturami postulaty ujednolicenia, przez wzajemną współpracę, strategii tych trzech państw wobec wyzwań wynikających z nowych uwarunkowań międzynarodowych. Ponadto Grupa postrzegana była przez wspólnoty europejskie jako czynnik przyczyniający się do większej stabilizacji regionu, a także jako swoisty bufor chroniący WE przed ewentualnymi zagrożeniami ze Wschodu⁴¹. Sama inicjatywa spotkania zasługuje więc na uznanie, jednakże nie zaowocowała ona żadnymi wiążącymi ani konkretnymi ustaleniami. Można wskazać przynajmniej dwie przyczyny takiego stanu rzeczy: zbliżające się pierwsze demokratyczne wybory parlamentarne na Węgrzech oraz ówczesne odmienne wizje Polski i Czechosłowacji względem współpracy regionalnej⁴². To drugie państwo bowiem wyraźnie chętniej skłaniało się ku związaniu się z dzisiejszą Inicjatywą Środkowoeuropejską niż ku prowadzeniu ścisłej współpracy wspólnie z Polską i Węgrami⁴³. Niechęć, a przynajmniej brak zainteresowania możliwością podjęcia takowej współpracy, występowała zresztą nie tylko wśród czechosłowackich polityków, ale cechowała również znaczny odsetek społeczeństwa tego kraju⁴⁴. Przyczyn negatywnego stanowiska Czechosłowacji było wiele, miały one różnicowany charakter, co nie znaczy, że we wzajemnych stosunkach brakowało elementów jednoczących czy przynajmniej zbliżających do siebie wspomniane państwa⁴⁵. Niemniej

⁴⁰ Zob. S. Parzymies: *Stosunki międzynarodowe...*, s. 177—178.

⁴¹ Zob. ibidem, s. 178.

⁴² Zob. E. Cziomer: *Europa Środkowo-Wschodnia...*, s. 363. Ówczesny prezydent Vaclav Havel wyraźnie opowiadał się za koncepcją odmawiającą Polsce przynależności do „przestrzeni dunajsko-adriatyckiej”, natomiast sytuującej nasze państwo wśród należących do „bloku bałtycko-północnego”, z Czechosłowacją jako elementem łączącym oba obszary. Zob. J. Gajewski: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej...*, s. 300.

⁴³ Zob. L. Buczma: *Czecho-Słowacja wobec „trójkąta” Warszawa—Praga—Budapeszt*. „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 11, s. 40—41.

⁴⁴ Zob. ibidem, s. 39, 41.

⁴⁵ Na temat czynników zarówno utrudniających, jak i ułatwiających podjęcie trójstronnej współpracy zob. ibidem, s. 41—50.

początkowo idea ściślejszego i wtłoczonego w pewne ustalone ramy współdziałania Polski, Czechosłowacji i Węgier wydawała się być dość daleka od realizacji. Wobec zaistniałych trudności dopiero kolejne spotkanie, z udziałem prezydentów Polski, Czechosłowacji oraz węgierskiego premiera, odbywające się w malowniczo położonej węgierskiej miejscowości Wyszehrad⁴⁶ uwieńczone zostało przyjęciem 15 lutego 1991 roku *Deklaracji o współpracy w dążeniu do integracji europejskiej*⁴⁷. W dokumencie tym oprócz pozytywnego odniesienia się do kwestii rozwiązania Układu Warszawskiego i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej⁴⁸ uznano potrzebę uzgodnienia i koordynowania działań w zakresie polityki zagranicznej, a także pogłębiania współpracy w wybranych dziedzinach⁴⁹. Miało to skutkować dalszą implementacją przemian ustrojowych i wprowadzaniem zmian w polityce zagranicznej oraz, docelowo, służyć pogłębianiu i rozwijaniu integracji w skali całego europejskiego kontynentu⁵⁰. Powołaniu Grupy Wyszehradzkiej przyświecały cztery podstawowe przesłanki: chęć ostatecznego usunięcia pozostałości bloku komunistycznego w tej części Europy, potrzeba przezwyciężenia historycznych zaszłości w postaci wzajemnych uprzedzeń występujących pomiędzy państwami Europy Środkowej, przekonanie, że współpraca ułatwia osiąganie wyznaczonych celów oraz zbieżność koncepcji ówczesnych elit politycznych⁵¹.

Funkcjonowanie

Począwszy od momentu powstania, działalność Grupy Wyszehradzkiej podlegała okresowym fluktuacjom. Z tego też powodu można wskazać przynajmniej kilka cezur czasowych, odzwierciedlających stopień natężenia i kierunki prowadzonej w ramach ugrupowania współpracy⁵².

⁴⁶ Tam też w 1335 roku doszło do historycznego spotkania królów Węgier, Polski i Czech. Zob. E. Cziomer: *Europa Środkowo-Wschodnia...*, s. 363; Oficjalna strona internetowa Grupy Wyszehradzkiej: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=938> (dostęp: 13 lutego 2008).

⁴⁷ Zob. J. Świerkocki: *Integracja środkowoeuropejska...*, s. 432.

⁴⁸ Zob. E. Cziomer: *Europa Środkowo-Wschodnia...*, s. 363; początkowo występowała rozbieżność w tej kwestii w stanowiskach zajmowanych przez trzy państwa Trójkąta Wyszehradzkiego. Zob. J. Gajewski: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej...*, s. 300.

⁴⁹ Zob. E. Cziomer: *Europa Środkowo-Wschodnia...*, s. 363—364; szerzej: J. Gajewski: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej...*, s. 300—301.

⁵⁰ Zob. J. Świerkocki: *Integracja środkowoeuropejska...*, s. 432.

⁵¹ Zob. oficjalna strona internetowa Grupy Wyszehradzkiej: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=938> (dostęp: 13 lutego 2008).

⁵² W większości dostępnej na ten temat literatury w działalności Grupy Wyszehradzkiej wyróżnia się na trzy okresy: 1990 lub 1991 do 1992 roku, następnie lata od 1993 do przełomu 1997/1998, kiedy to datuje się początek trzeciego okresu. Z uwagi na wydarzenia ostatnich lat, wydaje się stosowne wyszczególnienie jeszcze jednego okresu, którego cezurą z oczywistych względów, byłoby rozszerzenie UE z 2004 roku.

Lata 1990/1991—1992/1993 to czas tworzenia, konsolidacji oraz określania głównych obszarów działania struktury⁵³, ale także odgrywania przez nią koronnej roli podczas rozmów prowadzonych z NATO i UE⁵⁴.

Lata 1993—1997/1998 to okres, w którym współpraca polityczna w ramach Grupy Wyszehradzkiej przechodziła głęboką stagnację, omijającą jedynie dwa obszary — proces integracji z Unią Europejską oraz, w większym stopniu, sprawy wojskowe i z zakresu bezpieczeństwa⁵⁵. Kilkuletnie zahamowanie wyszehradzkiej współpracy, a przynajmniej znaczne jej ograniczenie i spowolnienie, wynikało z dominującego wówczas wśród państw członkowskich przeświadczenia, że ich akcesyjne aspiracje łatwiej zostaną zaspokojone przez nacisk kładziony na indywidualne, a nie solidarne działania⁵⁶. Występujące pomiędzy państwami członkowskimi wyraźne różnice interesów oraz konflikty utrudniały dalszy rozwój współpracy. Z czasem wzajemna kooperacja zaczęła wręcz wygasać, aż do jej zawieszenia, skutkiem czego czeski premier Miloš Zeman w 1998 roku zaproponował, aby obszar działania CEFTY⁵⁷ poszerzony został o płaszczyznę polityki zagranicznej, obrony i bezpieczeństwa, co dotychczas było kompetencją Grupy Wyszehradzkiej. Niemiej jednak w tym samym roku zapadła decyzja o ponownym podjęciu działalności przez ugrupowanie⁵⁸.

Lata 1997/1998—2004 to etap, w którym dodatkowo można wyszczególnić okres od połowy 2001 roku do czerwca roku następnego, gdy z powodu wzajemnych animozji pomiędzy państwami członkowskimi nastąpił czę-

⁵³ Zob. J. Gajewski: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej...*, s. 299.

⁵⁴ Zob. oficjalna strona internetowa Grupy Wyszehradzkiej: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=938> (dostęp: 13 lutego 2008).

⁵⁵ Zob. J. Gajewski: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej...*, s. 299, 302.

⁵⁶ Zob. oficjalna strona internetowa Grupy Wyszehradzkiej: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=938> (dostęp: 13 lutego 2008).

⁵⁷ *Środkowoeuropejskie Porozumienie w sprawie wolnego Handlu* podpisane zostało 21 grudnia 1991 roku, a weszło w życie z dniem 1 marca 1993 roku. Zakładano w nim docelowe utworzenie strefy wolnego handlu na podstawie określonych w umowie zasad i z wyszczególnieniem towarów przemysłowych i rolno-spożywczych. Z czasem do CEFTY, początkowo przewidzianej jedynie jako szczególny wymiar gospodarczej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi Grupy Wyszehradzkiej, zaczęły dołączać inne państwa regionu. Na temat funkcjonowania CEFTY zob. m.in.: P. Deszczyński, M. Szczepaniak: *Grupa Wyszehradzka. Współpraca polityczna i gospodarcza*. Toruń 1995, s. 57—96; J. Świerkocki: *Integracja środkowoeuropejska...*, s. 434—439; Z.M. Doliwa-Klepacki: *Integracja europejska...*, s. 812—817.

⁵⁸ Zob. ibidem, s. 809. Należy również wspomnieć, że idea współpracy wyszehradzkiej nie cieszyła się względami premiera Klausa, który na początku 1993 roku stwierdził, że to „niepotrzebny eksperyment”, a kiedy indziej, że „sztuczny twór Zachodu”: cyt. za: J. Valenta: *Wyszehrad jako próba integracji Europy Środkowej*. W: *Europa Środkowa w ostatniej dekadzie XX wieku*. Red. A. Essen, A. Kastory, M. Mikołajczyk. Kraków 2001, s. 109.

ściowy paraliż prac Grupy, wskutek zaniechania spotkań na szczycie⁵⁹. Dolna cezura przedziału — przełom 1997 i 1998 roku — wyznacza wzmoczoną dynamikę działań ugrupowania, co spowodowane było zarówno zbliżającą się perspektywą przystąpienia Polski, Czech i Węgier do NATO, początkiem negocjacji akcesyjnych z UE⁶⁰, jak i wynikami wyborów parlamentarnych na Słowacji i w Czechach (wygrana odpowiednio koalicji „antymeciarowskiej” i Czeskiej Partii Socjaldemokratycznej) oraz kryzysem gospodarczym w tym ostatnim państwie⁶¹.

Lata 2004 — do chwili obecnej to okres poszukiwania przez strukturę nowej drogi w związku z osiągnięciem podstawowych celów, jakie legły u podstaw jej utworzenia. Miało się okazać, czy istnienie Grupy Wyszehradzkiej pozostaje zasadne. Być może jednak należałoby tę kwestię postawić inaczej i zadać pytanie o to, czy tworzące ją państwa nadal podtrzymują wolę regionalnego współdziałania i takiej też spójności, a jeśli tak, to czy znajduje to potwierdzenie w faktach. Pierwsze doświadczenia kazały na to pytanie udzielić raczej negatywnej odpowiedzi. Swoistym papierkiem lakmusowym okazała się w tym względzie kwestia traktatu konstytucyjnego, wobec którego członkowie Grupy Wyszehradzkiej zajęli przeciwstawne stanowiska — starania Polski o zachowanie silnej pozycji w Unii spotkały się wręcz z otwartą krytyką Węgier, Słowacji i Czech⁶². Nie powiodła się również próba uzgodnienia wspólnego stanowiska w sprawie nicejskiego systemu głosowania. Ponadto trzy wymienione państwa przejawiały wolę przystąpienia do francuskiej koncepcji tzw. twardego jądra integracji. Początkowo silna ku temu determinacja, z czasem przekształciła się w bardziej zrównoważone stanowisko, niemniej pomysł ten został wówczas podtrzymany⁶³. Załamanie wyszehradzkiej jedności, a przynajmniej współdziałania (przede wszystkim w kwestiach unijnych, ale również na tle Iraku⁶⁴) zadecydowało o tym, że (zdaniem niektórych obserwatorów) na przełomie 2003 i 2004 roku ugrupowanie to przechodziło bardzo poważny, najpoważniejszy wręcz kryzys w swej dotychczasowej historii, rzutujący na jego przyszłość⁶⁵. Jednakże na zakończenie czeskiego przewodnictwa, wpływającego pod hasłami „kontynu-

⁵⁹ Zob. Z. M. Doliwa-Klepacki: *Integracja europejska...*, s. 810—811.

⁶⁰ Zob. J. Gajewski: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej...*, s. 299.

⁶¹ Zob. P. Ukielski: *Współpraca regionalna w Europie Środkowej*. W: „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2001”. Warszawa 2002, s. 137.

⁶² Zob. *Europa Środkowa — rok przełomów...*, s. 246.

⁶³ Zob. *ibidem*, s. 246—247.

⁶⁴ Państwa należące do Grupy Wyszehradzkiej zajmowały w tym przedmiocie zróżnicowane, ale także ambiwalentne stanowisko. Jednakże zobowiązały się one do udzielenia wsparcia stronie amerykańskiej, choć w różnym zakresie. Szerzej zob. J. Gajewski: *Współpraca wyszehradzka*. W: „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2004”. Warszawa 2005, s. 228—230.

⁶⁵ Zob. *Europa Środkowa — rok przełomów...*, s. 246.

acji i przyszłości” przyjęta została deklaracja zakładająca dalsze podtrzymanie współpracy, przy jednoczesnym utrzymaniu jej nieformalnego pod względem instytucjonalnym charakteru, zogniskowanie działalności ugrupowania wokół realizacji konkretnych projektów oraz zewnętrzne i wewnętrzne w stosunku do Unii Europejskiej umacnianie środkowoeuropejskiej tożsamości⁶⁶. Ważnym wyznacznikiem przyszłych ram współpracy wyszehradzkiej stało się w tamtym okresie przyjęcie dokumentu *Guidelines on the Future Areas of Visegrad Cooperation*, wyznaczającego mechanizmy oraz cztery główne płaszczyzny wyszehradzkiej kooperacji⁶⁷.

Rok 2005 był pierwszym pełnym rokiem funkcjonowania Grupy Wyszehradzkiej w ramach UE. W tym ważnym dla ugrupowania okresie prezydencja przypadła Węgrom. Przedstawione, w pewnym sensie wyjątkowe, okoliczności znalazły odzwierciedlenie w programie węgierskiego przewodnictwa, który z jednej strony zakładał kontynuację wcześniej zapoczątkowanych działań, a z drugiej skupiał planowane, wielopłaszczyznowe inicjatywy wokół ustanowienia trzech głównych priorytetów. Pierwszym było umacnianie tożsamości Grupy wraz z rozwojem strategii komunikacji, tak by uczynić V4 jeszcze bliższą obywatelom. Drugim — wzmocnienie spójności Grupy Wyszehradzkiej, a także jej zdolności do konsultacji i współpracy w sprawach pozostających bezpośrednio w sferze zainteresowań UE, jak i w innych międzynarodowych kwestiach, oraz reprezentowanie wspólnego stanowiska w sprawach dotyczących interesu wszystkich państw Grupy. Trzeci priorytet dotyczył promocji transformacyjnych i modernizacyjnych wysiłków podejmowanych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, jak i wniesienia swojego wkładu w działania mające na celu uczynienie UE bardziej konkurencyjną, w szczególności w obszarze infrastruktury oraz badań i rozwoju⁶⁸. W następnych latach przewodnictwo w Grupie pełniły kolejno: Słowacja (2006/2007), Czechy (2007/2008), Polska (2008/2009) oraz ponownie Węgry (2009/2010). Zadania, cele i priorytety formułowane w dokumentach programowych owych prezydencji wykazują sporą dozę podobieństwa, na podstawie którego można wyróżnić dwie płaszczyzny postulowanych kierunków działań: wewnętrzną i zewnętrzną. Pierwsza z nich odnosi się do Grupy Wyszehradzkiej jako takiej i ma na celu uczynienie powyższej struktury bardziej spójną, skoor-

⁶⁶ Zob. J. Gajewski: *Polityka Polski wobec regionu...*, s. 158.

⁶⁷ Zob. szerzej: *Guidelines on the Future Areas of Visegrad Cooperation*. On-line <http://www.visegradyouth.org/6vyc/readers/english/Guidelines%20on%20the%20future%20areas%20of%20Visegrad%20co—operation.doc> (dostęp: 16 lutego 2008).

⁶⁸ Zob. oficjalna strona internetowa Grupy Wyszehradzkiej — program węgierskiego przewodnictwa 2005/2006. *Programme for the Hungarian presidency of the Visegrad Group 2005/2006*. On-line <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=942&articleID=3906&tag=articlelist&iid=1> (dostęp: 2 listopada 2009).

dynowaną i wyrazistą. Na drugą płaszczyznę składają się inicjatywy skierowane zarówno do UE, jak i jej otoczenia.

Nie ulega wątpliwości, że państwa tworzące Grupę Wyszehradzką, już jako członkowie Unii Europejskiej, widzą sens dalszego istnienia V4, wskazując na dwa kluczowe obszary, w ramach których takowa współpraca nabiera szczególnego znaczenia. Są nimi wzmacnianie tożsamości państw Europy Środkowej wraz z działaniami na rzecz promowania współpracy na poziomie regionalnym pomiędzy położonymi tu państwami oraz — zainspirowane dawnymi doświadczeniami — działania mające na celu wspieranie procesów demokratyzacji w wybranych państwach, m.in.: na Ukrainie, Białorusi i w Mołdawii, jak również wśród przyszłych państw członkowskich UE⁶⁹.

Polska w Grupie Wyszehradzkiej

Dotychczas Polska trzykrotnie sprawowała przewodnictwo w Grupie Wyszehradzkiej. Pierwszy raz miało to miejsce w okresie 2000/2001. Wówczas strona polska wyznaczyła sobie cztery zasadnicze zadania-cele na płaszczyźnie kooperacji politycznej. Pierwszym była promocja celów ugrupowania, zarówno w środowisku wewnętrznym Grupy, jak i wśród państw UE i NATO. Drugim — poparcie słowackich aspiracji integracyjnych względem NATO. Trzecie zadanie dotyczyło wzmocnienia tożsamości ugrupowania, jako regionalnego rdzenia politycznej i ekonomicznej stabilności. Czwartym celem było rozwijanie współpracy z państwami trzecimi⁷⁰.

Cele te miały zostać osiągnięte przede wszystkim poprzez bliską współpracę na płaszczyźnie rządowej, pozarządowej i parlamentarnej, uzgadnianie wspólnych stanowisk w sprawach unijnych i regionalnych, spotkania i konsultacje w gronie ekspertów, spotkania na wysokim szczeblu w formule V4+1, odbywające się przy udziale przedstawicieli państw członkowskich UE i Komisji Europejskiej, organizowanie spotkań *ad hoc* w formule V4+1 z innymi państwami (ze Słowenią, Litwą, Chorwacją, Ukrainą)⁷¹. Poza tym

⁶⁹ Oficjalna strona internetowa Grupy Wyszehradzkiej: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=1031> (dostęp: 2 listopada 2009).

⁷⁰ Zob. oficjalna strona internetowa Grupy Wyszehradzkiej — program polskiego przewodnictwa 2000/2001. *2000/2001 Polish Presidency. Tasks of the Visegrad Group during the Polish presidency 2000/2001*. On-line <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=942&articleID=3911&ctag=articlelist&iid=1> (dostęp: 13 lutego 2008); J. Gajewski: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej...*, s. 303—304.

⁷¹ Zob. oficjalna strona internetowa Grupy Wyszehradzkiej: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=942&articleID=3911&ctag=articlelist&iid=1> (dostęp: 13 lutego 2008); zob. też: J. Gajewski: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej...*, s. 304. Różnica pomiędzy współpracą w formule V4+ a Partnerstwem Regionalnym jest zasadnicza w odniesieniu do partnerów, do których oba programy są skierowane. Pierwszy ma szerszy i otwarty charakter i dotyczy realizacji projektów we współdziałaniu z różnymi państwami, podczas

wyróżniono kilkanaście, bardziej szczegółowych celów, obejmujących współpracę w konkretnych sektorach⁷².

Drugie polskie przewodnictwo Grupy Wyszehradzkiej, w okresie 2004/2005, zorientowane zostało na podtrzymanie roli ugrupowania jako forum dialogu regionalnego w odniesieniu do jego europejskiego wymiaru i zachowującego w swej działalności „ ducha i praktykę ” UE⁷³. Właśnie sprawy związane z UE oraz współpracą polityczną strona polska uznała za kwestie o największym znaczeniu, poszerzając jednocześnie katalog priorytetów wspólnie realizowanych projektów o infrastrukturę i transport, politykę regionalną (łącznie z planowaniem przestrzennym), współpracę i sprawy transgraniczne, a także ochronę środowiska. Nie oznaczało to bynajmniej stagnacji w innych obszarach aktywności ugrupowania. Ponadto zamierzeniem Polski był wzrost dynamiki współpracy państw członkowskich na szczeblu administracji lokalnej i samorządów oraz dbałość o współpracę Grupy Wyszehradzkiej z zewnętrznymi partnerami — zarówno państwami, jak i organizacjami⁷⁴. Ogólne cele wyznaczone przez polskie przewodnictwo wypełniały się konkretnymi treściami podczas kolejnych spotkań przedstawicieli poszczególnych państw członkowskich, gdzie omawiane były kwestie związane m.in. z nową perspektywą finansową Unii Europejskiej na lata 2007—2013, reformą Wspólnej Polityki Rolnej, zmniejszaniem dystansu technologicznego pomiędzy „starymi” a „nowymi” członkami UE oraz dalszym poszerzaniem granic unijnej struktury, a także sytuacją na Ukrainie, funkcjonowaniem Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego, sprawami regionalnymi czy unijnymi. Na dyskusjach się jednak nie kończyło, czego przykładem może być chociażby utworzenie Forum Regionów Wyszehradzkich w 2004 roku czy też projekt powołania do życia Międzynarodowego Centrum Szkolenia Lotniczego w Dęblinie⁷⁵.

W pierwszym roku po wstąpieniu do UE Polska nadal przywiązywała ogromną wagę do funkcjonowania Grupy Wyszehradzkiej. W swym europejskim wymiarze polska polityka zagraniczna, oprócz dwustronnych kontaktów z poszczególnymi państwami członkowskimi Unii, bardzo często realizowana była wtedy przez mechanizm w postaci właśnie Grupy

gdą Partnerstwo Regionalne obejmuje jedynie dwa kraje — Austrię i Słowenię. Oficjalna strona internetowa Grupy Wyszehradzkiej: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=1031> (dostęp: 2 listopada 2009).

⁷² Szerzej na temat tychże celów zob. oficjalna strona internetowa Grupy Wyszehradzkiej — program polskiego przewodnictwa 2000/2001. *2000/2001 Polish Presidency. Tasks of the Visegrad Group during the Polish presidency 2000/2001...*

⁷³ Zob. J. Gajewski: *Polityka Polski wobec regionu...*, s. 159.

⁷⁴ Zob. ibidem.

⁷⁵ Zob. ibidem, s. 159—161 i tam szerzej na ten temat.

Wyszehradzkiej⁷⁶. Jednakże ponownie cieniem na harmonijnym współdziałaniu jej członków kładły się głosy płynące z Pragi i Budapesztu, podważające sens dalszej współpracy z Warszawą. W przekonaniu strony czeskiej i węgierskiej występowały poważne rozbieżności interesów poszczególnych państw Grupy, wynikające z ich zróżnicowania pod względem wielkości zajmowanego terytorium i posiadanego potencjału. To z kolei miało oznaczać, że podtrzymywanie kooperacji z Polską może stanowić przeszkodę w realizacji ich własnych celów i zamierzeń. Polska starała się łagodzić takie obawy, przekonując, że nie dąży do wykorzystywania Grupy Wyszehradzkiej do własnych, partykularnych celów oraz zmarginalizowania pozycji innych państw środkowoeuropejskich, lecz chce wykorzystywać zajmowaną przez siebie pozycję z pożytkiem dla całego regionu. Przy czym należy mieć na uwadze, że to właśnie w Polsce UE w owym okresie często upatrywała reprezentanta nowo przyjętych państw członkowskich⁷⁷. Podejmowane przez Polskę działania w tym zakresie wskazywały na ich wielokierunkowość. Warszawa starała się więc podtrzymywać zgodne współdziałanie ugrupowania (z sukcesem np. w kwestii negocjacji budżetowych, kiedy to jej członkowie razem występowali wobec Wielkiej Brytanii sprawującej wówczas prezydencję w Unii), ale też skupiać wokół jej struktur pozostałe nowe państwa Unii, budując szersze koalicje (podczas finalizacji prac nad NPF). W związku z potrzebą ponownego zdefiniowania współpracy prowadzonej w ugrupowaniu Polska dążyła również do uczynienia z Grupy Wyszehradzkiej, w ramach UE, „eksportera stabilności” na obszarze Europy Wschodniej⁷⁸. W odczuciu Polski istniejące w Europie Środkowej ugrupowania były jednym z mechanizmów tworzenia koalicji interesów wewnątrz UE⁷⁹. W 2006 roku w Wyszehradzie, podczas spotkania premierów państw Grupy, ówczesny Polski premier powiedział, że „współpraca w tym czworokącie dodaje nam sił. Dzięki tej współpracy pewne sprawy można załatwić lepiej i szybciej, niż działając w pojedynkę”⁸⁰. Nie była to jedyna taka deklaracja, padająca w owym czasie z ust prominentnych polskich polityków. Nie do końca jednak słowa znajdowały odzwierciedlenie w dokumentach programowych, co wynikało z przeświadczenia,

⁷⁶ Zob. S. Dębski, J. Dołęga: *Polska polityka zagraniczna w 2005 R.*, „Rocznik Strategiczny 2005/2006”, s. 375. Nie zmienia to faktu, że zdarzało się, że w przyjmowanej przez Polskę postawie względem pozostałych państw V4 było zbyt mało zrozumienia dla ich aspiracji i preferowanych przez nie kierunków (Bałkany Zachodnie) intensyfikacji zewnętrznej aktywności Grupy. Zob. ibidem, s. 376—377.

⁷⁷ Zob. ibidem, s. 375.

⁷⁸ Zob. ibidem, s. 376.

⁷⁹ Zob. J. Gajewski: *Polityka Polski wobec regionu...*, s. 144.

⁸⁰ Cyt. za: M. Gniazdowski: *Polityka Polski w Grupie Wyszehradzkiej*. W: „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2008”. Warszawa 2009, s. 169.

że sama Grupa Wyszehradzka nie wystarczy do wywierania odpowiednio silnego wpływu w UE. W tym wypadku budowanie doraźnych koalicji wewnątrz Unii Europejskiej wydawało się nie do zastąpienia, a przynajmniej nie przez V4⁸¹. Mateusz Gniazdowski dokonując na łamach „Rocznika Polskiej Polityki Zagranicznej 2008” oceny polskiego zaangażowania w rozwój wyszehradzkiej współpracy, zauważył pewną sprzeczność pomiędzy deklarowaną wolą wzrostu znaczenia i zacieśniania wzajemnej kooperacji a faktycznym zaangażowaniem Polski na rzecz tej współpracy. Polepszenie w tym zakresie, w opinii przytaczanego analityka, nastąpiło w 2007 roku, ale przede wszystkim na skutek aktywności wykazywanej przez stronę czeską podczas pełnionego wówczas przez to państwo przewodnictwa w Grupie oraz postrzegania przez Polskę współpracy wyszehradzkiej jako ważnej alternatywy wobec bilateralnych stosunków ze Słowacją czy Węgrami⁸².

Trzecia prezydencja Polski przypadła na okres od lipca roku 2008 do czerwca roku następnego. Zbiegło się to w czasie zarówno z ważnymi wydarzeniami w obrębie UE, jak i z rocznicami istotnych dla Europy Środkowej wydarzeń. Polska w swych działaniach zamierzała koncentrować się na problemach regionu oraz Europejskiej Polityce Sąsiedztwa (ENP), nie zapominając również o kwestiach związanych z dążeniem do poprawy funkcjonowania Grupy i prowadzonej w jej ramach współpracy. Poczesne miejsce w programie polskiego przewodnictwa zajmowały Czechy. Z dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że polska prezydencja w V4 następowała bezpośrednio po czeskiej, toteż strona polska w oczywisty sposób odwoływała się do osiągnięć poprzedników, traktując je jako swego rodzaju naturalną podstawę do wnoszenia własnego wkładu w dalszy rozwój Grupy. Drugim powodem było równocześnie przypadające przewodnictwo Czech w Unii Europejskiej i związana z tym spoczywająca na Polsce konieczność koordynowania prac V4 właśnie z czeską prezydencją⁸³. Polska prezydencja upływała pod hasłem „Solidarni w regionie — razem dla demokracji”, a podejmowane wówczas działania miały służyć z jednej strony intensyfikacji wyszehradzkiej współpracy, a z drugiej — wzrostowi jej efektywności⁸⁴.

⁸¹ Zob. ibidem.

⁸² Zob. M. Gniazdowski: *Polityka Polski...*, s. 196.

⁸³ Oficjalna strona internetowa Grupy Wyszehradzkiej — program polskiego przewodnictwa 2008/2009. *2008/2009 Polish Presidency. Programme of the Polish Presidency of the Visegrad Group (July 2008—June 2009)*, <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=942&articleID=17349&ctag=articlelist&iid=1> (dostęp: 2 listopada 2009); *Program Przewodnictwa RP w Grupie Wyszehradzkiej. Lipiec 2008—czerwiec 2009*, Departament Europy, Warszawa, czerwiec 2008, s. 1. On-line: <http://www.visegradgroup.eu/download.php?ctag=download&docID=115> (dostęp: 2 listopada 2009).

⁸⁴ *Program Przewodnictwa RP w Grupie Wyszehradzkiej...*, s. 1.

Cele polskiego przewodnictwa podzielone zostały na trzy grupy ze względu na obszar podejmowanych w ich ramach inicjatyw. Pierwszą grupę stanowiły cele związane z wewnętrznym funkcjonowaniem Grupy — umacnianie systemowego charakteru współpracy, rozwój koncepcji społeczeństwa obywatelskiego (w szczególności przez wspieranie inicjatyw o charakterze integracyjnym, podejmowanych na szczeblu lokalnym), wzajemna promocja, pogłębianie współpracy w ramach polityki sektorowej, możliwości wykorzystania środków finansowych Funduszu Wyszehradzkiego przy realizacji *flexible projects*. Drugą grupę stanowiły cele odnoszące się do działalności V4 wewnątrz unijnych struktur — wzmacnianie mechanizmu konsultacyjnego Grupy, zwiększenie wpływu na proces decyzyjny, prowadzenie wspólnych działań o charakterze promocyjnym i lobbingowym w państwach Unii. Trzecią grupę tworzyły cele zorientowane na udzielenie wsparcia i współpracę z państwami spoza Unii Europejskiej — pogłębienie współpracy w formule V4+, prowadzonej zarówno z poszczególnymi państwami, jak i z grupami państw, wzrost zaangażowania Grupy w tzw. Wschodni Wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, działania na rzecz współpracy pomiędzy UE a Ukrainą, inicjatywy na rzecz promocji europejskich wartości i praw człowieka, działania skierowane do państw kandydujących do UE, a także potencjalnych kandydatów z regionu Bałkanów Zachodnich, w celu utrzymania ich prounijnej i pronatowskiej orientacji⁸⁵. Wśród priorytetów polskiego przewodnictwa znalazły się kwestie związane z Europejską Polityką Sąsiedztwa, wzajemnymi relacjami UE i Ukrainy, pogłębieniem koordynacji działań o charakterze pomocowym, skierowanych do państw z bezpośredniego otoczenia V4, i promowaniem przygotowań przedakcesyjnych w krajach należących do Bałkanów Zachodnich, a ponadto zagadnienia swobodnego przepływu osób w odniesieniu do polityki wizowej, kwestie klimatyczne („Zielony Wyszehrad”), lepszego wykorzystania możliwości oferowanych przez Fundusz Wyszehradzki oraz współpracy mającej na celu promowanie dialogu społecznego i więzi pomiędzy mieszkańcami państw Grupy⁸⁶.

Złożoność okoliczności i międzynarodowych uwarunkowań w okresie polskiego przewodniczenia V4 nie sprzyjały pogłębianiu współpracy, a przynajmniej znacznie ją utrudniały, lecz mimo to w ocenie polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych „dialog wyszehradzki w czasie pol-

⁸⁵ Oficjalna strona internetowa Grupy Wyszehradzkiej — program polskiego przewodnictwa 2008/2009. *2008/2009 Polish Presidency. Programme of the Polish Presidency of the Visegrad Group...*; *Program Przewodnictwa RP w Grupie Wyszehradzkiej...*, s. 1—2.

⁸⁶ Oficjalna strona internetowa Grupy Wyszehradzkiej — program polskiego przewodnictwa 2008/2009. *2008/2009 Polish Presidency. Programme of the Polish Presidency of the Visegrad Group...*; *Program Przewodnictwa RP w Grupie Wyszehradzkiej...*, s. 2—3.

skiej prezydencji w Grupie toczył się bardzo intensywnie⁸⁷, w czym szczególnie zasługa przypadła właśnie polskiemu MSZ — dzięki wysiłkom Ministerstwa zorganizowano łącznie dwadzieścia dwa spotkania i konsultacje na różnych szczeblach⁸⁸. Dwa z tych spotkań odbiły się szerokim echem. Pierwsze, wieńczące okres polskiego przewodnictwa, zostało zorganizowane w zabytkowej kopalni soli w Wieliczce 3 czerwca 2009 roku. Dla czterech premierów państw Grupy spotkanie to było okazją nie tylko do podsumowania upływającej polskiej prezydencji, ale także do dyskusji na temat dalszych wyzwań stojących przed V4. W toku dyskusji poruszane były kwestie związane m.in. z relacjami na linii V4–UE, Partnerstwem Wschodnim, kryzysem gospodarczym, Międzynarodowym Funduszem Wyszehradzkim, klimatem czy bezpieczeństwem energetycznym (w związku z tym ostatnim zagadnieniem zdecydowano o powołaniu do życia wyszehradzkiej grupy zadaniowej ds. bezpieczeństwa energetycznego)⁸⁹. Tego samego dnia w Warszawie spotkali się również przewodniczący parlamentów państw Grupy Wyszehradzkiej⁹⁰. Intensywnie rozwijała się też współpraca międzyresortowa w kilkunastu dziedzinach, poczynając od spraw finansowych, gospodarczych czy rozwoju regionalnego, poprzez wymiar sprawiedliwości, ochronę środowiska i zdrowia, a na akademii nauk krajów wyszehradzkich kończąc⁹¹. Ponadto kooperacja V4 realizowana była również na poziomie unijnych organów (np. Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa)⁹². W okresie polskiego przewodnictwa ważna rola powierzona została Międzynarodowemu Funduszowi Wyszehradzkiemu. Należy też podkreślić kontynuację zewnętrznej orientacji Grupy w tamtym okresie, skierowanej na jej bliższych i dalszych partnerów (m.in. kraje bałtyckie, ale także spotkania z przedstawicielami Izraela czy Rosji), w tym

⁸⁷ *Sprawozdanie z realizacji polskiego programu przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej lipiec 2008 — czerwiec 2009*. Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, s. 1. Źródło: <http://www.visegradgroup.eu/download.php?ctag=download&docID=131> (dostęp: 2 listopada 2009).

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ *Press Release of the Polish V4 presidency after the Official Summit of the Prime Ministers of the Visegrad Group Countries, Wieliczka, 3 June 2009*. Źródło: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=859&articleID=23250&ctag=articlelist&iid=1> (dostęp: 2 listopada 2009); *Sprawozdanie z realizacji polskiego programu przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej...*, s. 3.

⁹⁰ *Program Przewodnictwa RP w Grupie Wyszehradzkiej. Lipiec 2008—czerwiec 2009...*; szerzej o agendzie spotkania: *Joint Declaration of the Presidents of the National Parliaments of the Visegrad Group Countries, Warsaw, 3 June 2009*. Źródło: <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=859&articleID=23258&ctag=articlelist&iid=1> (dostęp: 2 listopada 2009).

⁹¹ Zob. *Sprawozdanie z realizacji polskiego programu przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej...*, s. 3—21.

⁹² Zob. ibidem, s. 20.

dalszy rozwój formuły V4+ (inicjowanie wspólnych projektów m.in. z Białorusią oraz Japonią)⁹³.

W podsumowaniu *Sprawozdania z realizacji polskiego programu przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej...* stwierdzono, że: „[...] jest ona [Grupa Wyszehradzka — J.T.-W.] efektywnym ugrupowaniem, posiadającym dużą zdolność koalicyjną w celu realizowania nie tylko własnych interesów, ale także tworzenia Unii Europejskiej jako organizacji bardziej solidarnej ze wszystkimi jej członkami”⁹⁴.

Rada Państw Morza Bałtyckiego

Geneza

Rejon Bałtyku to współcześnie jeden z najbardziej dynamicznie rozwijających się obszarów Europy. Polska, pomna jego znaczenia i własnych ulokowanych tam interesów, przywiązywała oraz wciąż przywiązuje dużą wagę do podtrzymywania i rozwijania w jego obrębie współpracy regionalnej. Pojęcie „współpracy bałtyckiej” odnosi się do działalności dwóch ugrupowań — Rady Państw Morza Bałtyckiego oraz Rady Bałtyckiej⁹⁵ (skupiającej Litwę, Łotwę i Estonię) — które, choć znacznie się od siebie różnią z uwagi na odmienne okoliczności powstania oraz zakres pełnionych funkcji, mają wspólny, nadrzędny cel, jakim jest wzmocnienie współpracy i bezpieczeństwa regionalnego na obszarze swego działania⁹⁶. Choć obie formy współpracy zapoczątkowane zostały na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, to jednak kooperacja państw nadbałtyckich swymi korzeniami sięga okresu dwadzieścia lat wcześniejszego. Wówczas to zawarto dwie, regulujące wybrane kwestie z dziedziny ekologii, ważne konwencje: gdańską z 1973 roku o rybołówstwie i ochronie żywych zasobów w Morzu Bałtyckim i Beltach oraz helsińską z 1974 roku o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego⁹⁷. Zainteresowanie zagadnieniami o charakterze ekologicznym wykazywały również położone dalej państwa EWG, z uwagi na korelację pomiędzy stanem środowiska naturalnego w rejonie Bałtyku a bezpieczeństwem ekologicznym pozostałych obszarów Europy⁹⁸. Silnym stymulatorem współpracy pomiędzy państwami nadbałtyckimi były ponadto względy ekonomiczne, związane z możliwościami i warunkami eksploatacji Morza Bał-

⁹³ Zob. ibidem, s. 2—3.

⁹⁴ Ibidem, s. 21.

⁹⁵ Z uwagi na tematykę i cel opracowania opis tej formy współpracy został pominięty.

⁹⁶ Zob. E. Cziomer: *Europa Środkowo-Wschodnia...* s. 368.

⁹⁷ Zob. M. Jaworski: *Międzynarodowe uwarunkowania regionalizmu bałtyckiego*, „Sprawy Międzynarodowe” 1991, nr 6, s. 80; R. Zięba: „Nowy regionalizm”..., s. 37.

⁹⁸ Zob. ibidem, s. 38.

tyckiego, a co z tym idzie, także płynące z tego faktu przeświadczenie, że wszelkie pojawiające się na tym tle kwestie mogą zostać skutecznie rozwiązane jedynie przy współudziale wszystkich zainteresowanych państw. Dodatkowo czynnikiem ułatwiającym kooperację było niewywikłanie jej w trudne sprawy natury politycznej, co zważywszy na całokształt ówczesnej skomplikowanej sytuacji regionu było okolicznością sprzyjającą⁹⁹.

Formalnie korzenie Rady Państw Morza Bałtyckiego sięgają września 1990 roku, kiedy to ze wspólnej inicjatywy Polski i Szwecji odbyła się w Ronneby konferencja premierów rządów z udziałem Niemiec, Danii, Szwecji, Finlandii, ZSRR (w którego delegacji znaleźli się też przedstawiciele Estonii, Łotwy, Białorusi oraz Rosji), Polski, Norwegii, a także Czechosłowacji. Choć spotkanie to dotyczyło przede wszystkim spraw związanych z ochroną środowiska, to jednak w jego ramach poruszono również zagadnienia z innych dziedzin, wyznaczając tym samym przyszły zakres tematyczny współpracy¹⁰⁰. Jednakże Rada Państw Morza Bałtyckiego jako taka powstała dopiero w marcu 1992 roku. Na odbywającym się wówczas w Kopenhadze spotkaniu ministrów spraw zagranicznych Finlandii, Estonii, Litwy, Łotwy, Norwegii, Polski, Rosji, Szwecji, Niemiec i Danii¹⁰¹ przyjęto *Deklarację konferencji ministrów spraw zagranicznych państw Morza Bałtyckiego*¹⁰² oraz dokument *Zasady działania Rady Państw Morza Bałtyckiego*, w których określono strukturę i formy przyszłej współpracy¹⁰³. W deklaracji kopenhaskiej z 6 marca 1992 roku kooperację bałtycką przedstawiono jako instrument przyczyniający się do politycznej stabilności regionu i jego rozwoju gospodarczego oraz jako składnik mającej powstać zjednoczonej Europy¹⁰⁴. Obecnie w skład RPMB wchodzi 11 państw regionu bałtyckiego (poza wcześniej wymienionymi jeszcze Islandia) oraz Komisja Europejska. Ponadto pewna grupa państw ma status obserwatora (Białoruś, Francja, Włochy, Holandia, Rumunia, Słowacja, Hiszpania, Ukraina, Wielka Brytania oraz Stany Zjednoczone), a kilkanaście organizacji — strategicznego partnera¹⁰⁵.

⁹⁹ Zob. M. Jaworski: *Międzynarodowe uwarunkowania regionalizmu...*, s. 79—80. W artykule tym też szerzej na temat determinantów i uwarunkowań współpracy bałtyckiej w początkowym okresie jej trwania.

¹⁰⁰ Zob. J. Gajewski: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej...*, s. 305; S. Parzymies: *Stosunki międzynarodowe...*, s. 185.

¹⁰¹ Przy współudziale Komisji Wspólnot Europejskich.

¹⁰² Zob. A. Marszałek: *Integracja bałtycka i czarnomorska. W: Integracja europejska...*, s. 443.

¹⁰³ Zob. S. Parzymies: *Stosunki międzynarodowe...*, s. 184.

¹⁰⁴ Zob. G. Bernatowicz: *Nowy europejski regionalizm...*, s. 36.

¹⁰⁵ Zob. oficjalna strona internetowa RPMB <http://www.cbss.st/specialparticipants/>; <http://www.cbss.st/specialparticipants/observers/>; <http://www.cbss.st/specialparticipants/specialparticipants/> (dostęp: 7 lutego 2008). Kwestie statusu obserwatora i specjalnego uczest-

Funkcjonowanie

Głównym celem będącym podwaliną istnienia Rady Państw Morza Bałtyckiego było wspieranie stabilności i bezpieczeństwa w regionie¹⁰⁶, a rozwijana w ramach Rady współpraca ogniskowała się wokół takich dziedzin, jak: sprawy dzieci i młodzieży, kultura, edukacja, społeczeństwo informatyczne, demokracja i społeczeństwo obywatelskie, organizacje pozarządowe, bezpieczeństwo cywilne, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, rynek pracy, planowanie przestrzenne, podatki, cła, handel, przemysł i gospodarka, transport, energetyka, środowisko naturalne, bezpieczeństwo jądrowe, radiologiczne i chemiczne¹⁰⁷. W obszarze zainteresowań RPMB znajdowały się również sprawy ochrony mniejszości narodowych¹⁰⁸. Takie określenie obszarów wzajemnej kooperacji sprawiło, że miała ona bardzo szeroki wymiar, przy czym rozwijana była zarówno na poziomie rządowym, jak i pozarządowym przy współudziale Unii Europejskiej¹⁰⁹. Obecne główne obszary współpracy RPMB wyznaczone zostały przez określenie długofalowych priorytetów ugrupowania, co dokonało się dokumentem *Declaration on the reform of the Council of the Baltic Sea States* z 3 czerwca 2008 roku, a uczyniono nimi kwestie środowiska naturalnego, rozwoju ekonomicznego, energetyki, edukacji i kultury oraz bezpieczeństwa cywilnego i wymiaru ludzkiego¹¹⁰.

W latach 2009/2010 przewodnictwem w Radzie Państw Morza Bałtyckiego przypadło Litwie, która zastąpiła w tej roli Danię, pełniącą tę funkcję w poprzednim okresie. Litwa obrała sobie za cel skupienie wysiłków ugrupowania wokół innowacyjności, współpracy transgranicznej oraz ochrony śro-

nika reguluje dokument z 1999 roku *Principles and Guidelines for Third Party Participation*, którego postanowienia zostały następnie uszczegółowione w 2002 roku. Zob. <http://www.cbss.st/specialparticipants/>; szerzej: <http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/7lithuanian/dbaFile512.html>; <http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/10russian/11cbssministerialsession/dbaFile2959.html> (dostęp: 7 lutego 2008). W 2009 roku miała miejsce kolejna rewizja zasad współpracy z partnerami zewnętrznymi. Zob. *Principles and Guidelines for Third Party Participation in CBSS Activities and Meetings. Adopted by the Ministers for Foreign Affairs of the CBSS Member States through written procedure in February 1999 Revised by the Council through written procedure in April 2009*, http://www.cbss.org/component/option,com_attachments/id,338/task,download/.

¹⁰⁶ Zob. *Cele Organizacji RPMB*, oficjalna strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP: <http://msz.gov.pl/Rada,Panstw,Morza,Baltyckiego,1729.html> (dostęp: 2 stycznia 2006).

¹⁰⁷ Zob. oficjalna strona internetowa Rady Państw Morza Bałtyckiego: <http://www.cbss.st/documents/fieldofcooperation/> (dostęp: 7 lutego 2008); zob. też S. Parzymies: *Stosunki międzynarodowe...*, s. 185–186.

¹⁰⁸ Zob. E. Cziomer: *Europa Środkowo-Wschodnia...*, s. 369.

¹⁰⁹ Zob. S. Parzymies: *Stosunki międzynarodowe...*, s. 186.

¹¹⁰ *Declaration on the reform of the Council of the Baltic Sea States. CBSS Ministers' Deputies Meeting Riga, 3 June 2008*, http://www.cbss.org/component/option,com_attachments/id,173/task,download/ (dostęp: 4 listopada 2009).

dowiska w rejonie morza Bałtyckiego. Ważna rola we wdrożeniu tych priorytetów została przewidziana również dla regionu Kaliningradzkiego oraz Białorusi. Poza tym Litwa wyraziła wolę podtrzymywania bliskiej współpracy Rady z innymi ugrupowaniami o charakterze regionalnym i subregionalnym, a także organizacjami rządowymi i pozarządowymi¹¹¹.

Polska w Radzie Państw Morza Bałtyckiego

Podobnie jak w przypadku innych ugrupowań subregionalnych, Polska przykłada dużą wagę do rozwoju prowadzonej w ramach Rady Państw Morza Bałtyckiego współpracy, stając się jednym z bardziej aktywnych państw członkowskich. W początkowym okresie działania Rady polskie zainteresowanie bałtycką współpracą, poza względami ekologicznymi, wynikało z reorientacji prowadzonej u progu fundamentalnych przemian w stosunkach międzynarodowych, polityki zagranicznej i mocniejszego niż do tej pory ukierunkowania jej w stronę północnej i południowej Europy. Z obszarem tym miano poszukiwać wspólnoty interesów i budować nowy regionalizm, ponadto owa zmiana linii politycznej miała bezpiecznie oddalić Polskę od osi Wschód—Zachód. Należy mieć również na uwadze niewątpliwe korzyści, jakie były do osiągnięcia w wyniku dążenia do rozszerzania prowadzonej z bogatymi i stabilnymi krajami nordyckimi współpracy¹¹².

Wśród najważniejszych przejawów polskiej aktywności w ugrupowaniu (trzeba przyznać, że nie zawsze zwieńczonych sukcesem) wskazać należy propozycję poszerzenia współpracy o kolejne obszary zainteresowania (m.in. ochrona zdrowia, sprawy socjalne czy turystyka), a także instytucje (Centrum Kultury Bałtyckiej, Bałtycki Bank Inwestycyjny, utworzenie grupy eksperckiej zajmującej się kwestią zwiększenia obrotów handlowych pomiędzy państwami członkowskimi Rady) oraz członków (Czechosłowacja i Białoruś). Jednak nie wszystkie inicjatywy doczekały się wówczas realizacji¹¹³.

Swe przewodnictwo w okresie 1994/1995 Polska skupiła wokół działań mających na celu wzmocnienie organizacji jako struktury równolegle służącej dalszemu rozwojowi współpracy w regionie, konsolidacji zaufania i bezpieczeństwa, a także platformie współpracy UE z państwami do niej aspirującymi, przede wszystkim w obszarze dostosowywania się do unijnych norm i standardów¹¹⁴.

¹¹¹ Zob. oficjalna strona internetowa Rady Państw Morza Bałtyckiego: <http://www.cbss.org/CBSS-The-Council/council-presidency> (dostęp: 4 listopada 2009). Na temat duńskiego przewodnictwa zob. *Danish Presidency Priorities 2008—2009*, http://www.cbss.org/component?option=com_attachments/id,53/task,download/.

¹¹² Zob. R. Zięba: „Nowy regionalizm”..., s. 38.

¹¹³ Zob. J. Gajewski: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej...*, s. 306.

¹¹⁴ Zob. ibidem. Zob. też informacje na temat polskiego przewodnictwa w Radzie umieszczone na oficjalnej stronie Rady Państw Morza Bałtyckiego: <http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/3polish/>.

W wyniku czynionych przez Polskę wysiłków, obszar kooperacji w zakresie bezpieczeństwa cywilnego stał się jednym z bardziej aktywnych i znaczących (m.in. dzięki współinicjacji serii konferencji na ten temat w latach 1993—1995). Zagadnienie to w krótkim czasie, bo już w 1996 roku, uznane zostało przez RPMB za jeden z priorytetów. Powołano nawet specjalną grupę zadaniową, która miała usprawnić współdziałania w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości. Dwa lata później w ramach tej grupy utworzono Komitet Wykonawczy, w którego składzie znaleźli się przedstawiciele organów ścigania poszczególnych państw członkowskich. W roku 2000 to właśnie Polsce przypadło w udziale kierowanie pracami RPMB w dziedzinie bezpieczeństwa cywilnego¹¹⁵.

Działania podczas kolejnego, pełnionego w latach 2004/2005, przewodnictwa zogniskowane miały zostać m.in. wokół stworzenia z organizacji płaszczyzny dialogu i współpracy, włączając w to również państwa spoza Unii Europejskiej¹¹⁶. W tym czasie Polska za priorytetowe uznała współdziałanie w dziedzinach takich, jak¹¹⁷: współpraca transgraniczna i międzyregionalna (w tym kontekście szczególna, choć nie wyłączna, uwaga miała zostać poświęcona wschodniej granicy Polski i współpracy z „nowymi sąsiadami UE”); ochrona środowiska rejonu Morza Bałtyckiego; współpraca gospodarcza; integracja społeczna; wzrost bezpieczeństwa społeczeństw. Polska w podjętych przez siebie działaniach zmierzała również do jak najbliższego współdziałania Rady z KE, a także do podmiotowego poszerzenia prac RPMB o Ukrainę, Białoruś oraz o wybrane ugrupowania regionalne. Niemniej istotna była kwestia dostosowania działalności i funkcji ugrupowania do nowej sytuacji zaistniałej po 2004 roku¹¹⁸, co wpisywało się w szerszy kontekst poszukiwania przez ugrupowania regionalne swej nowej drogi.

Inicjatywa Środkowoeuropejska

Geneza

Choć powstanie dzisiejszej Inicjatywy Środkowoeuropejskiej datuje się na koniec 1989 roku, to jednak źródeł utrzymywanych następnie w ramach tego

¹¹⁵ Szerzej na ten temat zob. J. Gajewski: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej...*, s. 307.

¹¹⁶ Zob. *Polska od dziś przejmuję przewodnictwo w radzie Państw Morza Bałtyckiego* (21.06.2004, Warszawa), zasoby archiwalne KPRM dostępne na stronie http://www.premier.gov.pl/archiwum/2130_11686.htm (dostęp: 9 lutego 2008).

¹¹⁷ Zob. strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP http://www.msz.gov.pl/Rada_Panstw_Morza_Baltyckiego,1729.html (dostęp: 2 stycznia 2006).

¹¹⁸ Zob. J. Gajewski: *Polityka Polski wobec regionu...*, s. 163; szerzej na ten temat: ibidem, s. 163—164.

ugrupowania kontaktów można upatrywać w rozwijającej się na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku współpracy transgranicznej pomiędzy Węgrami, Jugosławią, Austrią i Włochami. Kooperacja ta wzorowana była na zainicjowanej blisko dekadę wcześniej współpracy w rejonie alpejskim Włoch i Austrii, by z czasem objąć również przygraniczne tereny Jugosławii i Węgier. Stopniowo rozszerzana była ona o kolejne obszary tematyczne, zyskując jednocześnie coraz bardziej formalny charakter¹¹⁹. Spotkanie w Budapeszcie w listopadzie 1989 roku stało się początkiem stworzenia zrębów struktury kooperacji czterech wymienionych państw, zyskującej początkowo miano Quadragonale. Powiększająca się z czasem liczba państw sprawiła, że nazwa ulegała jeszcze kilkakrotnie zmianie, przybierając brzmienie Pentagonale, Hexagonale, a ostatecznie (na wniosek Austrii¹²⁰) Inicjatywy Środkowoeuropejskiej. Ta początkowo czterostronna współpraca (są przesłanki, by twierdzić, że u rzeczywistych jej podstaw legł strach przed dominacją Niemiec na obszarze Europy Środkowej¹²¹) była prekursorska wobec prób integracji regionalnej po przemianach zapoczątkowanych w 1989 roku¹²². Obecnie ISE skupia 18 państw: Albanie, Austrię, Białoruś, Bośnię i Hercegowinę, Bułgarię, Chorwację, Czarnogórę, Czechy, Macedonię, Mołdawię, Polskę, Rumunię, Serbię, Słowację, Słowenię, Ukrainę, Węgry oraz Włochy. Obejmuje terytorium 2,4 mln km² zamieszkiwane przez blisko 260 mln ludzi¹²³. Szybki wzrost liczby państw członkowskich wydaje się zrozumiały, biorąc pod uwagę politycznie prestiżowy charakter, jaki od początku cechował współpracę w ramach jeszcze Quadragonale. W obliczu trudnego geopolitycznie położenia byłych państw komunistycznych ugrupowanie to było bardzo atrakcyjne dla państw i przywódców regionu. Ponadto stanowiło istotną płaszczyznę subregionalnego dialogu¹²⁴, z czasem jednak — jak się wydaje — tracąc na znaczeniu.

Funkcjonowanie

Ugrupowanie to, ustanowione jako międzyrządowe forum konsultacji politycznej, ekonomicznej oraz kulturowej współpracy tworzących ją państw, w pierwszym okresie stawiało sobie za cel zbliżenie podlegających transformacji ustrojowej państw Europy Środkowej z Unią Europejską. W miarę

¹¹⁹ Zob. E. Cziomer: *Europa Środkowo-Wschodnia...*, s. 366—367.

¹²⁰ Zob. J. Kukułka: *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945—2000 z kalendarium 2001—2006*. Warszawa 2007, s. 497.

¹²¹ Zob. R. Zięba: *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego...*, s. 238; Idem: „Nowy regionalizm”..., s. 33.

¹²² Zob. J. Świerkocki: *Integracja środkowoeuropejska...*, s. 430.

¹²³ Zob. oficjalna strona internetowa Inicjatywy Środkowoeuropejskiej <http://www.ceinet.org/main.php?pageID=17> (dostęp: 24 stycznia 2008).

¹²⁴ Zob. E. Cziomer: *Europa Środkowo-Wschodnia...*, s. 367.

zwiększania liczby członków priorytetu zdefiniowano na nowo, skupiając je przede wszystkim na państwach znajdujących się w szczególnie trudnym położeniu. Niemniej jednym z celów IŚE pozostaje w dalszym ciągu przyczynienie się do wzajemnego zbliżenia państw Europy Środkowo-Wschodniej i towarzyszenie im w drodze do UE¹²⁵. Inicjatywa Środkowoeuropejska miała pełnić funkcję platformy regionalnej współpracy, a także elementu stabilizacji ogólnoeuropejskiej¹²⁶, toteż struktura ta cechuje się szerokim przedmiotowym zakresem współdziałania. Szczegółowe cele oraz obszary kooperacji zawierane były w dokumentach programowych, w których starano się uwzględnić realia danego okresu. W sierpniu 1990 roku podczas spotkania w Wenecji przyjęty został program, w myśl którego powołane niecały rok wcześniej ugrupowanie realizować miało trzy grupy celów o charakterze politycznym, gospodarczym, a także społecznym. W tych ramach określony został cały szereg bardziej szczegółowych intencji. W kwestii celów politycznych wskazano na bezpieczeństwo, stabilizację oraz współpracę, która ma przyczynić się do tworzenia nowego porządku politycznego w Europie, bazującego na wspólnych wartościach demokracji parlamentarnej i praw człowieka, działanie w ramach KBWE, a także współpracę zarówno ze WE, jak i z RE. Cele gospodarcze i społeczne miały znaleźć praktyczny wymiar w postaci współdziałania w zakresie transportu, telekomunikacji (łączości), ochrony środowiska, małych i średnich przedsiębiorstw, nauki, technologii, informacji, kultury, turystyki oraz energetyki¹²⁷. Także znacznie późniejsza strategia działania Inicjatywy na lata 1998—1999 ogniskowała się wokół trzech głównych dziedzin: wzrostu aktywności współpracy pomiędzy członkami IŚE, procesu przygotowania państw członkowskich ugrupowania do europejskiej integracji oraz transformacji gospodarczej, socjalnej i prawnej zachodzącej w tychże państwach¹²⁸. Na ostateczny kierunek działań przyjęty w tym okresie przez ISE wpływ miał jeszcze jeden dokument — tzw. Deklaracja Sarajewska (*Sarajevo Declaration*¹²⁹). Oba te dokumenty zadecydowały o przyjęciu przez Inicjatywę Środkowoeuropejską strategii spójności i solidarności zorientowanej na dwa zasadnicze cele. Pierwszym z nich było wspieranie wysiłków państw będących w okresie przejściowym wprowadza-

¹²⁵ Zob. oficjalna strona internetowa Inicjatywy Środkowoeuropejskiej <http://www.ceinet.org/main.php?pageID=17> (dostęp: 24 stycznia 2008). W chwili obecnej spośród członków IŚE 9 państw należy do Unii Europejskiej i tyleż samo pozostaje poza unijnymi strukturami, toteż uwaga Inicjatywy skupiona jest aktualnie przede wszystkim na tej drugiej grupie państw.

¹²⁶ Zob. J. Świerkocki: *Integracja środkowoeuropejska...*, s. 430.

¹²⁷ Zob. R. Zięba: „Nowy regionalizm”..., s. 34; S. Parzymies: *Stosunki międzynarodowe...*, s. 182.

¹²⁸ Zob. ibidem, s. 182.

¹²⁹ Zob. *Sarajevo Declaration*, http://www.ceinet.org/download/1997sarajevo_decla.pdf (dostęp: 27 stycznia 2008).

nia reform w zbliżaniu się do UE, a drugim zmniejszanie dystansu dzielącego najmniej i najbardziej rozwinięte państwa członkowskie¹³⁰. Plan Działania (*Plan of Action*), obejmujący okres od 2007 do 2009 roku, nie odbiega od schematu wcześniejszych tego typu dokumentów. Zbudowany jest kaskadowo wokół ponownie trzech istotnych programowo obszarów, za które uznano rozwój ekonomiczny, społeczny i instytucjonalny¹³¹.

Do najważniejszych wydarzeń ostatnich lat działalności IŚE należało przyjęcie 26 listopada 2004 roku, na spotkaniu szefów rządów państw członkowskich deklaracji *Facing the Challenges and Opportunities of the Enlarged Europe*, podsumowującej dotychczasowy okres działalności Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, a jednocześnie zorientowanej na jej przyszłościowe cele i zadania¹³².

Polska w Inicjatywie Środkowoeuropejskiej

Polska od początku była dość aktywnym uczestnikiem IŚE, mimo że okoliczności jej wstąpienia w szeregi członków mogły odbić się negatywnie na późniejszej działalności państwa w ramach struktury. Choć chęć przystąpienia deklarowana była już w pierwszej połowie 1990 roku, to jednak na status członkowski przyszło Polsce czekać ponad rok — do lipca 1991, gdy to podczas spotkania w Dubrowniku zapadła decyzja o powiększeniu liczby państw członkowskich. Początkowo kandydaturze tej sprzyjały jedynie Włochy¹³³, natomiast zdecydowanie przeciwna była Czechosłowacja,

¹³⁰ Zob. oficjalna strona internetowa Inicjatywy Środkowoeuropejskiej <http://www.ceinet.org/main.php?pageID=16> (dostęp: 27 stycznia 2008).

¹³¹ W każdym z nich wyodrębniono podstawowe zagadnienia, te z kolei podzielone zostały na bardziej szczegółowe kwestie. W ramach ekonomicznego wymiaru szczególna uwaga poświęcona została sprawom rolnictwa, energii, środowiska naturalnego, turystyki, transportowi oraz małym i średnim przedsiębiorstwom. Drugi obszar zawiera zadania z dziedziny kultury, edukacji, nauki i technologii, informatyki, spraw młodzieży oraz rozwoju zasobów ludzkich. Trzecia i zarazem ostatnia duża sfera poświęcona została całemu spektrum spraw związanych z obroną cywilną, zwalczaniem zorganizowanej przestępczości, mediami, współpracą międzyregionalną i transgraniczną oraz mniejszościami. Zob. szerzej: *Central European Initiative Plan of Action 2007–2009, Tirana 24 listopad 2006*, http://www.ceinet.org/download/CEI_PoA_2007–2009.pdf (dostęp: 24 stycznia 2008).

¹³² Szerzej na ten temat zob. *The Central European Initiative: Facing the Challenges and Opportunities of the Enlarged Europe Declaration Adopted by the Heads of Government at their Meeting on 26 November 2004, Portorož*, <http://www.ukom.gov.si/eng/calendar/events/cei2004/declaration/> (dostęp: 29 stycznia 2008).

¹³³ Interesująco przedstawia się w tym kontekście kwestia Węgier — Ryszard Zięba utrzymuje, że państwo to opowiadało się za pełnym uczestnictwem Polski w ugrupowaniu (R. Zięba: „Nowy regionalizm”..., s. 33), z kolei Jacek Gajewski sytuuje Węgry, obok Czechosłowacji, w gronie państw wyraźnie niesprzyjających naszej kandydaturze, co miało być spowodowane obawą Budapesztu przed złożeniem analogicznych wniosków o członkostwo przez Rumunię i Bułgarię (J. Gajewski: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej*..., s. 308).

której przywódcy publicznie ukierunkowywali Polskę na tory współpracy bałtyckiej, postrzegając nasz kraj jako należący w większym stopniu do Europy Północnej niż Środkowej. Początkowo zaproponowano Polsce zamiast członkostwa uczestniczenie w roli obserwatora w pracach wybranych komisji roboczych do spraw ochrony środowiska oraz transportu. Rozwiązanie takie pozostawiało jednak poniżej oczekiwań wyrażanych przez Warszawę, toteż podtrzymywana była przez polską stronę wola pełnego członkostwa¹³⁴. Ostatecznie działania naszej dyplomacji wraz z naciskami wywieranymi w tej kwestii przez rządy Austrii i Włoch zdecydowały o powodzeniu polskich aspiracji podczas spotkania w Dubrowniku w drugiej połowie lipca 1991 roku¹³⁵. Polska, przystępując do organizacji, kierowała się przede wszystkim chęcią niwelowania negatywnych konsekwencji swego geopolitycznego położenia, lecz wyrażała także nadzieję na powodzenie ekonomicznej kooperacji z państwami południowymi, a w dalszej perspektywie na zbliżenie z państwami Europy Zachodniej¹³⁶. Na początku XXI wieku, po osiągnięciu większości zakładanych wcześniej celów, a przede wszystkim wstąpieniu do UE, polska strona kładła większy nacisk na utrzymanie przez IŚE roli regionalnego forum dialogu. Warszawa pojmuje tę strukturę w charakterze platformy umożliwiającej wymianę doświadczeń poszczególnych państw z okresu wdrażania transformacji, a także jako mechanizm służący promowaniu tzw. triady wartości, czyli praw człowieka, demokracji oraz państwa prawa¹³⁷.

Wśród głównych przejawów polskiej aktywności w IŚE w pierwszym okresie członkostwa wyróżnić należy: zorganizowane w 1991 roku w Warszawie spotkanie w ramach nadzwyczajnego posiedzenia Komitetów Krajowych Koordynatorów dotyczące bezpośrednich i pośrednich międzynarodowych konsekwencji puczu Janajewa; wysiłki zmierzające do podtrzymania zagrożonej w obliczu rozpadu Jugosławii współpracy w ramach struktury; przewodnictwo i aktywne uczestnictwo w pracach wybranych grup roboczych (ds. rolnictwa, odbudowy Bośni i Hercegowiny oraz Chorwacji, a także nauki i techniki)¹³⁸.

W związku ze sprawowaną w 1995 roku prezydencją Polska podjęła szereg działań. Do najważniejszych osiągnięć tamtego okresu można zaliczyć¹³⁹: stworzenie (przy pomocy EBOR) nowych zasad finansowania projektów w wybranych dziedzinach; włączenie Komisji Europejskiej, poprzez

¹³⁴ Zob. R. Zięba: „Nowy regionalizm”..., s. 33.

¹³⁵ J. Gajewski: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej...*, s. 308.

¹³⁶ Zob. R. Zięba: „Nowy regionalizm”..., s. 33.

¹³⁷ Zob. J. Gajewski: *Polityka regionalna Polski...*, s. 182.

¹³⁸ Zob. J. Gajewski: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej...*, s. 308—309.

¹³⁹ Zob. ibidem, s. 309.

proces konsultacji, w działania IŚE; utrzymywanie regularnych kontaktów z Rosją; opracowanie niezwykle ważnego dokumentu statutowego *Wytyczne i zasady działania ISE (CEI Guidelines for Activities and Rules of Procedure)*, dotyczącego zasad funkcjonowania Inicjatywy, w którym to po raz pierwszy i zarazem kompleksowy ujęta została proceduralna sfera działalności ugrupowania; podjęcie decyzji o poszerzeniu liczby członków o kolejnych pięć państw, mających dotąd status stowarzyszonych; utworzenie w Trieście Ośrodka Informacji i Dokumentacji IŚE (od 1997 roku Sekretariat Wykonawczy). To również Polska wystąpiła z wnioskiem o powołanie do życia parlamentu młodzieży państw Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, który zainaugurował działalność w 2001 roku.

W 2003 roku Polska ponownie przewodniczyła Inicjatywie Środkowoeuropejskiej, koncentrując swą aktywność na kwestiach związanych z wpływem, jaki będzie miało (wówczas jeszcze przyszłe) rozszerzenie UE na późniejszą rolę ugrupowania¹⁴⁰. W listopadzie tego samego roku odbyło się w Warszawie szóste *CEI Summit Economic Forum*¹⁴¹. Wzięło w nim udział ponad 1200 zarejestrowanych uczestników¹⁴² i ok. 300 obserwatorów. Pochodzili oni z państw należących do Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, ale także spoza tego ugrupowania, jak również z kilku międzynarodowych organizacji¹⁴³. Warszawa była miejscem realizacji jeszcze jednej inicjatywy IŚE, a mianowicie III Forum Młodzieży, poświęconego kwestii zatrudnienia dla młodych ludzi¹⁴⁴.

W ostatnich latach Polska także wykazuje zainteresowanie strukturą, dostrzegając w działaniach tego ugrupowania potrzebę utrzymania przez nie dotychczas pełnionej funkcji, szczególnie w odniesieniu do tych państw, które jeszcze do UE nie należą, a wykazują aspiracje w tym kierunku. Podczas

¹⁴⁰ Zob. *Wypowiedź Ministra SZ Włodzimierza Cimoszewicza dla „Rynków Zagranicznych” nt. roli Inicjatywy Środkowoeuropejskiej (IŚE) i innych organizacji regionalnych z perspektywy integracji europejskiej. „Rynki Zagraniczne” — wydanie specjalne z okazji szczytu IŚE, listopad 2003 r.* Źródło: <http://www.msz.gov.pl/Listopad,2003,r.,-wypowiedz,Ministra,W.,Cimoszewicza,dla,%E2%80%9ERynkow,Zagranicznych%E2%80%9D,nt.,roli,Inicjatywy,Srodkowoeuropejskiej,%28ISE%29,1395.html> (dostęp: 2 listopada 2009). Dokumenty poświęcone polskiemu przewodnictwu: *Summary Report Plenary Session of the CEI Summit of Heads of Government Warsaw, 21 November 2003.* Źródło: http://www.ceinet.org/download/2003_Summit_Summary_Report.pdf; *Meeting of the Heads of Government of the Member States of the Central European Initiative Warsaw, 21 November 2003 Final Document.* Źródło: http://www.ceinet.org/download/2003summit_warsaw_final.pdf (dostęp: 2 listopada 2009).

¹⁴¹ Pierwsza taka inicjatywa miała miejsce w Chorwacji w 1998 roku.

¹⁴² Pełna lista uczestników dostępna jest na stronie: http://www.ceinet.org/download/SEF03_List_of_Participants_FINAL.pdf (dostęp: 2 listopada 2009).

¹⁴³ Oficjalna strona internetowa Inicjatywy Środkowoeuropejskiej: <http://www.ceinet.org/main.php?pageID=142> (dostęp: 4 listopada 2009).

¹⁴⁴ Tekst końcowej deklaracji Forum dostępny na stronie: <http://www.ceinet.org/main.php?pageID=103> (dostęp: 2 listopada 2009).

spotkania premierów w Słowenii w listopadzie 2004 roku ówczesny szef polskiego rządu Marek Belka podkreślił rolę, jaką ISE odgrywa we współpracy regionalnej dzięki realizowanym projektom, ale również w promowaniu określonych wartości, takich jak demokracja, pluralizm polityczny, praworządność, wolność mediów, prawa człowieka i mniejszości, a także swobody obywatelskie¹⁴⁵. Przypomniwał o roli, jaką zarówno ISE, jak i inne ugrupowania regionalne odgrywają w procesach integracyjnych: „Udział w nich stanowi dobrą szkołę współpracy wielostronnej, opartej na równoprawnych zasadach. Duże zainteresowanie i aktywność państw członkowskich ISE jest świadectwem roli, jaką odgrywa współpraca regionalna w kształtowaniu procesów integracyjnych. Dlatego też Polska przywiązuje dużą wagę do kontaktów ISE z Unią Europejską i jej Komisją”¹⁴⁶. Uczestniczący we wspomnianym spotkaniu premierzy odnieśli się również do aktualnej sytuacji na Ukrainie, wyrażając aprobatę dla przedstawionej przez polską stronę strategii działań wobec tego państwa¹⁴⁷. W tym samym roku Polska zasiadała w gronie tzw. trójki, po sprawowaniu rok wcześniej przewodnictwa w Inicjatywie. Kierowała również pracami grupy roboczej ds. rolnictwa, a także w osobie Zygmunta Meyera współprzewodniczyła grupie roboczej zajmującej się współpracą transgraniczną i międzyregionalną¹⁴⁸. Strona polska wsparła też inicjatywę utworzenia Programu Wymiany Doświadczeń ISE oraz zorganizowała Forum Dziennikarzy Europy Środkowej¹⁴⁹. W ostatnim okresie opowiedziała się za zmniejszeniem (do jednego rocznie) liczby spotkań wysokiego szczebla, a w lutym 2005 roku Inicjatywa Środkowoeuropejska w odpowiedzi na

¹⁴⁵ Zob. R. Zięba: *Polska polityka zagraniczna — U.S. first...*, s. 379.

¹⁴⁶ Wystąpienie Marka Belki, prezesa Rady Ministrów RP na sesji plenarnej spotkania szefów rządów państw — członków Inicjatywy Środkowoeuropejskiej (ISE), 26 listopada 2004r., Portoroż (Słowenia). Źródło: http://www.premier.gov.pl/archiwum/4756_12743.htm (dostęp: 29 stycznia 2008).

¹⁴⁷ Zob. R. Zięba: *Polska polityka zagraniczna — U.S. first...*, s. 379.

¹⁴⁸ Zob. J. Gajewski: *Polityka Polski wobec regionu...*, s. 165. O wadze, jaką do takiej formy współpracy przykładła Polska, świadczą słowa byłego premiera Marka Belki: „Dla wytworzenia rzeczywiście trwałej oraz bogatej sieci powiązań i kontaktów w regionie niezmiernie ważne są także, naszym zdaniem, kontakty między społeczeństwami oraz władzami lokalnymi. W najbliższych latach powinniśmy kontynuować dotychczasowe kierunki współpracy, mając jednak na uwadze rosnącą rolę rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, demokracji lokalnej oraz szeroko rozumianej współpracy międzyregionalnej i transgranicznej — czemu daje również wyraz projekt Deklaracji dzisiejszego spotkania. Polska posiada interesujące osiągnięcia w tych dziedzinach. Szczególnie wartościowe są w naszej ocenie doświadczenia w zakresie współpracy transgranicznej i międzyregionalnej (*cross border and interregional cooperation*), którą chcielibyśmy rozwijać ze wszystkimi państwami członkowskimi ISE m.in. w ramach grupy roboczej ISE poświęconej tej tematyce”. *Wystąpienie Marka Belki, prezesa Rady Ministrów RP na sesji plenarnej spotkania szefów rządów państw — członków Inicjatywy Środkowoeuropejskiej (ISE)*...

¹⁴⁹ Zob. J. Gajewski: *Polityka Polski wobec regionu...*, s. 165.

polski postulat, przyjęła deklarację w związku z 25. rocznicą podpisania konwencji madryckiej RE mówiącej o współpracy transgranicznej¹⁵⁰. Należy mieć jednak na uwadze, że dla Polski Inicjatywa Środkowoeuropejska nie jest ugrupowaniem regionalnym o pierwszoplanowym znaczeniu. W większym stopniu stanowi raczej płaszczyznę kontaktów z państwami Europy Południowo-Wschodniej¹⁵¹.

Zakończenie

Polska odgrywała i nadal odgrywa rolę jednego z głównych animatorów współpracy sąsiedzkiej, postrzegając poszczególne jej przejawy w kategoriach skutecznego mechanizmu realizacji nie tylko własnych, ale także regionalnych interesów. Otwarta jednak nadal pozostaje kwestia, na ile jest w tych wysiłkach wspierana przez swych partnerów i jakie formy regionalne współdziałanie przyjmie w bliższej i dalszej przyszłości. Niewątpliwie struktury subregionalne zmuszone są obecnie do podjęcia konkretnych działań celem wypracowania nowej formuły prowadzonej w ich ramach współpracy. W przeciwnym razie osiągnięcie podstawowych celów leżących u podstaw ich powołania oznaczałoby zarazem podważanie sensu dalszego ich istnienia. Wydaje się, że w najlepszej sytuacji pod tym względem jest Rada Państw Morza Bałtyckiego, co wynika przede wszystkim z konkretnego i wymiernego określenia dziedzin wzajemnej kooperacji. Pozostałe dwa ugrupowania stawiają przed sobą bardziej abstrakcyjne cele, co może skutkować zanikiem spójności współpracy oraz większą jej podatnością na polityczne uwarunkowania.

Można stwierdzić, że subregionalna współpraca stała się przez minione lata swego rodzaju wartością samą w sobie i że wciąż nie wyczerpała jeszcze drzemiącego w niej potencjału. Oczywiście nie odgrywa już tak istotnej roli, jaką miała na przełomie wieków, ale mimo wszystko warta jest podtrzymania, a nawet dalszego rozwijania, przy założeniu bycia wsparciem i cennym uzupełnieniem, a nie konkurencją dla UE. Działania podejmowane w tym zakresie przez Polskę zdają się zmierzać w tym właśnie kierunku, choć nie zawsze wykorzystywane środki okazują się gwarantem realizacji zamierzonych celów. Najważniejszą jednak kwestią pozostaje to, aby deklaracjom towarzyszyły konkretne czyny, a przede wszystkim niekwestionowana wola ich urzeczywistnienia.

¹⁵⁰ Zob. J. Gajewski: *Polityka regionalna Polski...*, s. 182.

¹⁵¹ Zob. J. Gajewski: *Europa Środkowa w polskiej polityce zagranicznej...*, s. 310.